

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE SAINT-MAXIMIN-  
LA-SAINTE-BAUME**

**(Département du Var)**

Exercices 2019 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
1 PRÉSENTATION DE SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME .....	9
2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE LA COMMUNE.....	10
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal .....	10
2.1.1 Le conseil municipal .....	10
2.1.2 Le respect du règlement intérieur.....	10
2.1.3 La fréquence des séances et la présence des élus.....	11
2.1.4 Les indemnités des élus.....	12
2.2 La fluctuation des délégations induit des risques.....	13
2.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire.....	13
2.2.1.1 L'instabilité des délégations au maire .....	13
2.2.1.2 L'exercice irrégulier d'une compétence par le maire .....	14
2.2.2 Les délégations de signature au directeur général des services .....	15
2.2.3 Les délégations du maire aux adjoints .....	15
2.3 L'organisation des services et le contrôle interne .....	16
2.3.1 La structuration des services est porteuse de risques .....	16
2.3.2 La formalisation des procédures et le contrôle interne défailants.....	18
2.3.3 Le dispositif de contrôle des véhicules de service est insuffisant.....	19
2.4 Les enjeux de probité sont insuffisamment pris en compte .....	19
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....	21
3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable .....	21
3.1.1 L'absence de pluriannualité des investissements .....	21
3.1.2 Les documents budgétaires et financiers à améliorer.....	22
3.2 La fiabilité des comptes.....	23
3.2.1 Des restes à réaliser en recettes dont la sincérité doit être améliorée .....	23
3.2.2 La technique des provisions est insuffisamment maîtrisée .....	25
3.2.3 La comptabilité patrimoniale en cours de fiabilisation .....	26
3.2.3.1 Le rapprochement des états patrimoniaux est en cours .....	26
3.2.3.2 Des comptes d'immobilisations en cours à apurer périodiquement .....	26
3.3 Les anciens budgets annexes « eau » et « assainissement ».....	27
3.3.1 Des irrégularités importantes dans la gestion des budgets annexes .....	27
3.3.2 Le transfert des excédents des budgets annexes et leur clôture .....	28
3.3.2.1 Les budgets annexes jusqu'en 2019 .....	28
3.3.2.2 Les budgets annexes « miroirs » de 2020.....	29

4 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	29
4.1 Une capacité d'autofinancement structurellement faible .....	30
4.1.1 Des produits de gestion en hausse reposant sur la fiscalité.....	32
4.1.2 Des charges de gestion en hausse et des dépenses exceptionnelles .....	33
4.1.3 Un autofinancement qui se rétracte en 2024 .....	34
4.2 Les investissements .....	34
4.2.1 Le financement des investissements .....	34
4.2.2 La commune prend insuffisamment en compte la transition écologique .....	35
4.3 La situation bilancielle appelle à la vigilance .....	36
4.3.1 Un endettement en hausse .....	36
4.3.2 Une trésorerie tendue .....	38
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES .....	39
5.1 Une organisation de la fonction ressources humaines à améliorer .....	39
5.1.1 L'organisation de la direction des ressources humaines .....	39
5.1.2 La tenue des dossiers individuels des agents .....	40
5.2 Le temps de travail des agents n'est toujours pas régulier .....	41
5.2.1 Une absence de formalisation de l'organisation du temps de travail .....	41
5.2.2 L'attribution irrégulière de jours de congés supplémentaires .....	42
5.2.3 La journée de solidarité n'est pas mise en œuvre.....	42
5.2.4 Le coût du non-respect de la durée légale du temps de travail .....	43
5.2.5 Le report irrégulier des congés sans limite de temps ni de nombre .....	43
5.2.6 Des autorisations spéciales d'absence à revoir .....	44
5.3 Une gestion défaillante des heures supplémentaires .....	45
5.3.1 Le non-respect des délibérations du conseil municipal.....	45
5.3.2 L'absence de contrôle automatisé des heures supplémentaires .....	45
5.3.3 Un stock considérable d'heures supplémentaires à récupérer .....	46
5.4 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences .....	48
5.4.1 Des effectifs en diminution .....	48
5.4.2 Le suivi des effectifs doit être modernisé.....	49
5.4.3 L'absence de prospective .....	50
5.4.4 L'absentéisme et la prévention des risques professionnels .....	51
5.4.4.1 Un absentéisme élevé .....	51
5.4.4.2 Une prévention des risques professionnels inaboutie .....	53
5.5 Un recours inapproprié et irrégulier aux agents contractuels .....	53
5.6 La masse salariale et la rémunération des agents .....	55
5.6.1 Une masse salariale contenue par la baisse des effectifs .....	55
5.6.2 Des irrégularités dans la mise en place du régime indemnitaire .....	57
5.6.2.1 Le régime indemnitaire des agents .....	57
5.6.2.2 Le complément indemnitaire annuel est mal employé .....	58
5.6.2.3 La prime de fin d'année est irrégulièrement versée.....	59
5.6.3 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire doit être revue .....	60
5.6.4 La délibération portant sur les astreintes doit être mise à jour .....	61

6 LA COMMANDE PUBLIQUE .....	63
6.1 La fonction « achats publics » doit être renforcée.....	63
6.2 Une méconnaissance des règles de la commande publique .....	64
6.2.1 Le rôle et le fonctionnement des commissions .....	64
6.2.1.1 Les commissions obligatoires sont dépourvues de règlement.....	64
6.2.1.2 La commission pour les MAPA excède son rôle consultatif.....	64
6.2.2 Les observations du contrôle de légalité .....	65
6.2.3 Les abandons de procédure sont insuffisamment motivés .....	65
6.2.4 La publication des données essentielles n'est pas conforme.....	66
6.3 Des carences dans l'évaluation des besoins et la computation des seuils .....	67
6.3.1 Un recensement des besoins insatisfaisant.....	67
6.3.2 Des achats passés sans publicité ni mise en concurrence.....	67
<b>ANNEXES.....</b>	<b>69</b>
Annexe n° 1. Finances.....	70
Annexe n° 2. Ressources humaines.....	72

## SYNTHÈSE

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume est située au pied du mont Aurélien et du massif de la Sainte-Baume. Membre de la communauté d'agglomération de la Provence Verte (CAPV), elle compte 17 700 habitants. La gouvernance de la commune a été marquée par une certaine instabilité depuis 2023, induisant des risques tant en termes de régularité que d'efficacité de la gestion.

La gestion de la commune manque de rigueur. L'absence de formalisation des processus, l'instabilité des diverses délégations, l'insuffisance du contrôle interne et le faible encadrement des services sont porteurs de risques. Malgré ce contexte, les enjeux de probité sont insuffisamment pris en compte, pour les élus comme pour les agents.

### ***La situation financière est structurellement tendue***

La situation financière de la commune est tendue. La section de fonctionnement dégage un autofinancement structurellement bas en raison d'un niveau de recettes par habitant inférieur de 45 % à la moyenne des communes comparables. Cette particularité s'explique essentiellement par la faiblesse de la fiscalité reversée par la CAPV (37 € par habitant contre 205 € en moyenne), notamment les attributions de compensation.

Par conséquent, la commune dispose de faibles marges de manœuvre et sa situation financière devient préoccupante dès lors que des dépenses exceptionnelles interviennent. Or, celles-ci ont été nombreuses depuis 2019 (versement des excédents des budgets annexes « eau » et « assainissement », absence de paiement des loyers par l'EHPAD, incendie d'une école) et la commune devra encore – notamment – reverser plus de 700 000 € à l'intercommunalité au titre de la compétence « eau ».

L'information financière doit être améliorée, comme la fiabilité des comptes qui est affectée par des restes à réaliser en recettes pas toujours justifiés.

Le pilotage des investissements doit être développé par la mise en place d'un plan pluriannuel. La commune a investi 29 M€ entre 2019 et 2024, dont 15 M€ pour la construction du complexe sportif du clos de Roques. Les investissements ayant notamment été financés par des emprunts, la dette a augmenté de 33 % entre 2019 et 2024, tout en demeurant, à ce jour, encore supportable. En revanche, le niveau de la trésorerie est préoccupant depuis 2024.

### ***La gestion des ressources humaines est défaillante en raison d'une absence de formalisation des procédures et de multiples irrégularités***

La gestion des ressources humaines souffre d'un grand manque de formalisation de ses règles et procédures, notamment concernant le temps de travail. Celui-ci est inférieur à la durée légale imposée à l'ensemble de la fonction publique. Le report des jours de congé et des heures de récupération, qui s'effectue sans limite de nombre ni de durée, doit être encadré.

L'adoption d'un règlement du temps de travail par le conseil devra permettre la remise à plat de l'ensemble des règles relatives au temps de travail. La commune doit se doter de dispositifs de contrôle de l'effectivité du temps de travail.

D'autres irrégularités marquent les ressources humaines : la commune recrute à tort des agents contractuels pour répondre à des besoins permanents, les heures supplémentaires sont payées irrégulièrement (en l'absence de contrôle automatisé et de délibération adéquate), la prime de fin d'année n'est pas régulière et le complément indemnitaire annuel est mal utilisé.

Malgré un contexte de baisse des effectifs (-10 %) qui affecte particulièrement certains services comme les écoles, la commune ne déploie pas de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En dépit d'un niveau d'absentéisme élevé, elle ne procède à aucune analyse de ses causes, de son coût et de son évolution.

La faible augmentation des dépenses de personnel (+650 000 € entre 2019 et 2024, soit 7 %) s'explique exclusivement par la baisse des effectifs, la rémunération moyenne par agent ayant augmenté de 19 % sur cette période.

***La fonction « achats » doit être professionnalisée, les règles de la commande publique ne sont pas respectées***

La fonction « achats » doit être renforcée et son organisation formalisée. À ce jour, elle est essentiellement décentralisée dans les services. Le service de la commande publique comporte un seul agent pour moins de la moitié de son temps, ce qui est très insuffisant pour une collectivité de cette taille.

La commune recourt parfois de manière injustifiée à des marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables, notamment en raison de l'absence de recensement rigoureux des besoins. La méconnaissance des règles de la commande publique et du fonctionnement des commissions appelle à une nécessaire professionnalisation.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts, s'assurer du départ des élus municipaux lors des votes concernant des associations dans lesquelles ils sont impliqués.

**Recommandation n° 2.** : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement sur cinq ans reprenant l'ensemble des projets programmés ainsi que leur financement.

**Recommandation n° 3.** : Adopter un règlement du temps de travail.

**Recommandation n° 4.** : Se conformer sans délai à la durée légale du travail de 1 607 heures par an en supprimant les jours de congés irréguliers et en appliquant la journée de solidarité.

**Recommandation n° 5.** : Adopter une délibération permettant le versement régulier des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en place un système de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires réalisées, afin de régulariser le versement des indemnités et de respecter les plafonds réglementaires.

**Recommandation n° 7.** : Mettre en œuvre une analyse et un plan de prévention de l'absentéisme, notamment pour raisons médicales, et en assurer le suivi.

**Recommandation n° 8.** : Se conformer aux articles L. 331-8 à L. 332-21 du CGFP pour le recrutement d'agents sur emplois permanents, notamment en procédant aux déclarations de vacance d'emploi et en privilégiant le recrutement de fonctionnaires.

**Recommandation n° 9.** : Supprimer la prime de fin d'année irrégulière.

**Recommandation n° 10.** : Renforcer et professionnaliser la fonction « achats » afin de sécuriser les procédures de la commande publique.

**Recommandation n° 11.** : Respecter le rôle et les règles de fonctionnement de la commission pour les marchés à procédure adaptée, dont le rôle est consultatif.

**Recommandation n° 12.** : S'assurer du respect de la computation des seuils pour les achats publics et appliquer les procédures de marchés adéquates.

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume porte sur les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre du 23 janvier 2025 adressée à M. Alain Decanis, maire depuis le 3 juillet 2020<sup>1</sup>. L'entretien précédant les observations provisoires, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 3 septembre 2025 entre le rapporteur et le maire.

Lors de sa séance du 19 septembre 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Elle a transmis l'intégralité du rapport à l'ordonnateur et des extraits à des tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses dont elle était destinataire, la chambre a arrêté le 26 novembre 2025 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur la gouvernance, la gestion des ressources humaines, la commande publique et les finances de la commune.

---

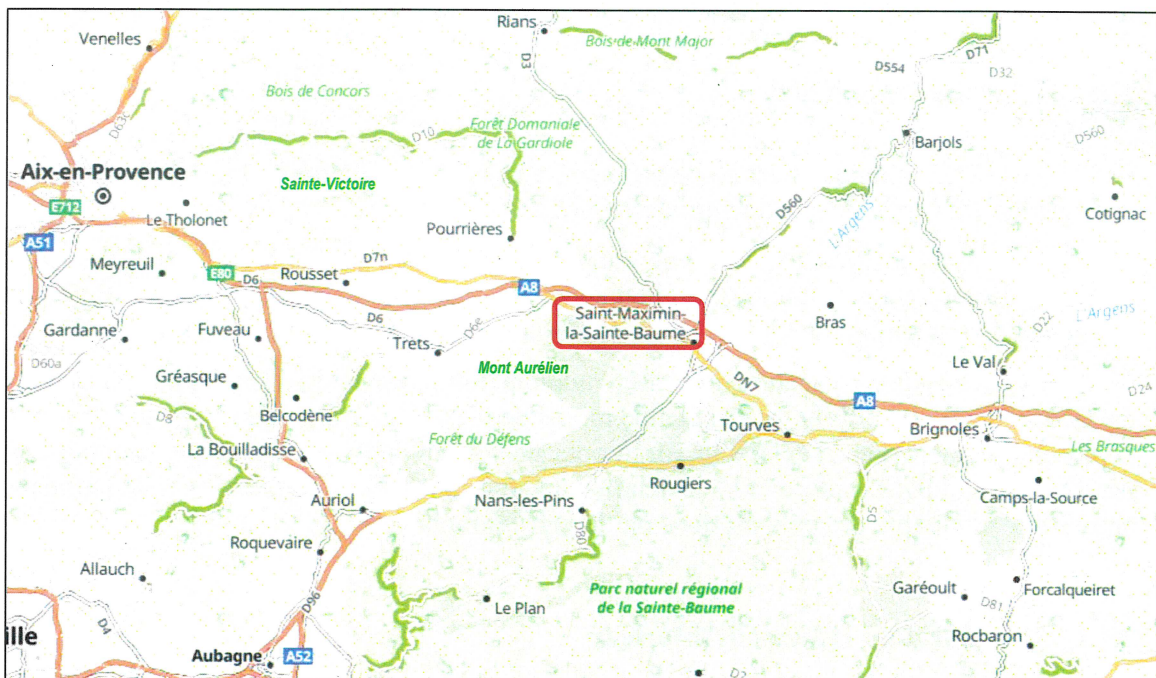
<sup>1</sup> Son prédécesseur, M. Horace Lanfranchi, maire jusqu'en 2020, est décédé en 2024.

## 1 PRÉSENTATION DE SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME

La commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume est membre de la communauté d'agglomération de la Provence Verte (CAPV)<sup>2</sup>, dont elle est l'une des deux principales villes en nombre d'habitants, avec Brignoles. Située à l'ouest du département du Var, elle est proche du département des Bouches-du-Rhône et se situe non loin de grandes agglomérations (à 42 km d'Aix-en-Provence, 52 km de Marseille et 55 km de Toulon).

D'une superficie de 64,1 km<sup>2</sup>, la commune se situe à proximité des sources de l'Argens. Entourée au nord par des collines boisées, à l'ouest par le mont Aurélien et au sud par le massif de la Sainte-Baume, elle est membre du parc naturel régional éponyme. La ville se caractérise par un important patrimoine culturel et architectural. Elle abrite notamment la basilique Sainte-Marie-Madeleine<sup>3</sup>, vaste et remarquable édifice gothique dont la construction a débuté au XIII<sup>e</sup> siècle, classée « monument historique » depuis 1840.

Carte n° 1 : Situation géographique de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume



Source : Carte Michelin.

Selon l'Insee, la population s'établit à 17 691 habitants en 2022, en augmentation de 7,9 % depuis 2016, soit une évolution dynamique<sup>4</sup> s'expliquant par le solde des entrées et sorties de population. Saint-Maximin compte parmi les 600 communes les plus peuplées de France ; sa densité et sa population la classent dans la catégorie des « petites villes » (Eurostat).

<sup>2</sup> La CAPV est l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement de la commune.

<sup>3</sup> La basilique est considérée comme le troisième tombeau de la chrétienté, après Jérusalem et Rome.

<sup>4</sup> L'augmentation est de 5 % dans le département du Var et de 2,1 % en France métropolitaine.

La commune compte 90 % de résidences principales et très peu de résidences secondaires (3,6 % contre 9,7 % des logements en France et 24,7 % dans le Var).

Le taux de chômage à Saint-Maximin-la-Sainte-Baume (10,7 %) est inférieur au taux de France métropolitaine (11,3 %) en 2022, il est seulement supérieur s'agissant des 55-64 ans (11,2 % contre 9,4 %). La médiane du revenu disponible par unité de consommation est légèrement plus élevée dans la commune qu'au plan national (24 490 € contre 23 080 €) comme la part des ménages fiscaux imposés (54 % contre 53,4 %). Le taux de pauvreté, qui s'élève à 11 %, est inférieur au taux de France métropolitaine (14,9 %).

## **2 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DE LA COMMUNE**

### **2.1 Le fonctionnement du conseil municipal**

#### **2.1.1 Le conseil municipal**

Le conseil municipal est composé de 33 conseillers, en vertu de l'article L. 2121-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La charte de l'élu local prévue par l'article L. 1111-1-1 du CGCT, qui énonce les principes déontologiques qui régissent le mandat des élus locaux, a bien été lue lors du conseil municipal d'installation du 3 juillet 2020, conformément à l'article L. 2121-7 du CGCT.

Les délais de convocation du conseil municipal sont respectés, à l'exception de la séance du 19 décembre 2024. Celle-ci s'est tenue moins de trois jours francs après la convocation du 16 décembre, alors que ce délai s'imposait pour un conseil convoqué après que le quorum n'ait pas été atteint le 16 décembre<sup>5</sup>. Or, ce délai est une formalité substantielle dont la violation peut entraîner l'annulation des délibérations par le juge administratif.

#### **2.1.2 Le respect du règlement intérieur**

Pour la mandature 2020-2026, le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur le 9 décembre 2020, conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT. Le document a été modifié une première fois le 7 décembre 2021 afin de changer le lieu de séance du conseil et le local des groupes et formations politiques, et une seconde fois le 27 février 2023 pour tenir compte du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57.

Le conseil municipal s'est réuni à la mairie principale jusqu'en mars 2024, alors même que le règlement prévoyait depuis décembre 2021, en son article 1.1 « g) *Lieu de séance* » qu'il devait se tenir à la Croisée des Arts ou dans la salle des fêtes.

---

<sup>5</sup> Article L. 2121-17 du CGCT et décision du Conseil d'État du 16 juin 1997 (n° 142691).

La chambre observe que le règlement n'a pas été modifié pour tenir compte de l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Des mises à jour étaient pourtant nécessaires s'agissant des dispositions portant sur les comptes-rendus des débats et des décisions, notamment. En l'espèce, dans la plupart des cas, le procès-verbal des séances du conseil municipal est bien publié sur le site internet de la commune conformément à l'article L. 2121-15 du CGCT. Cependant, cette publication intervient parfois plusieurs mois après le conseil alors que la commune ne dispose que d'un délai d'une semaine après la séance adoptant le procès-verbal pour le publier.

De plus, contrairement aux dispositions de l'article R. 2131-1 du CGCT, la commune ne mentionne pas la date de mise en ligne de l'acte sur son site internet. Cette omission emporte des conséquences juridiques puisque le délai de recours contentieux court à compter de la publication des actes sur le site de la collectivité.

Conformément à l'article L. 2121-14 du CGCT, l'article 2.1 du règlement intérieur prévoit que le conseil municipal élit son président pour les séances où le compte administratif est débattu. Or, jusqu'en 2025, si le maire quittait bien la salle pour le vote des comptes administratifs, c'est le premier adjoint qui présidait systématiquement le vote sans avoir été explicitement désigné, le maire présidant le reste de la séance. Pourtant, le sous-préfet d'arrondissement avait, en août 2023, rappelé cette règle à l'ordonnateur. Cette pratique, qui était susceptible d'entacher d'illégalité les délibérations concernées<sup>6</sup>, a pris fin lors de l'examen du compte administratif 2024, le 23 juin 2025.

L'article L. 2121-20 du CGCT dispose qu'un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'un seul pouvoir, c'est-à-dire d'une seule procuration, pour une séance du conseil municipal. Cette règle est rappelée à l'article 2.3 du règlement intérieur. Or, des élus ont disposé de plusieurs pouvoirs au cours de quatre conseils municipaux en 2021 et 2022<sup>7</sup>.

### **2.1.3 La fréquence des séances et la présence des élus**

Le conseil municipal s'est réuni à 11 reprises par an en moyenne entre 2019 et 2024. La commune s'est ainsi conformée aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT qui prévoient la tenue d'un conseil municipal au moins une fois par trimestre, à l'exception du deuxième trimestre de l'année 2020, marqué par la crise sanitaire.

---

<sup>6</sup> Cour administrative d'appel de Douai, 18 février 2010, n° 08DA01062.

<sup>7</sup> 7 décembre 2021, 21 février 2022, 30 mars 2022, 20 juin 2022. Les règles particulières applicables durant la période de crise sanitaire (permettant qu'un élu dispose de deux pouvoirs) ont pris fin le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

La fréquence des réunions a connu une importante hausse, puisque le conseil municipal s'est réuni 7 fois en 2021, 9 fois en 2022, 13 fois en 2023 et 18 fois en 2024. Cette augmentation s'explique d'abord par le nombre de séances ne réunissant pas le quorum requis puis, à compter de 2024, par la suppression des délégations accordées au maire, contraignant le conseil à prendre des décisions qui lui étaient précédemment dévolues.

En effet, conformément à l'article 2121-17 du CGCT, « *le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente* ». Ainsi, 17 membres sur 33 doivent être présents pour que le conseil puisse délibérer ; si tel n'est pas le cas, le conseil municipal est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle et délibère sans condition de quorum. En 2024, le quorum n'a pas été atteint à sept reprises, impliquant la convocation d'un conseil municipal supplémentaire quelques jours après<sup>8</sup> ; le conseil n'a donc réellement délibéré qu'à 11 reprises. Parmi les motifs retranscrits dans les comptes-rendus, les élus ont quitté la salle pour protester contre le lieu de tenue du conseil municipal qui n'était pas en mesure d'accueillir des personnes à mobilité réduite (26 février 2024), ou ne sont pas venus en raison de l'horaire du conseil (20 juin, 9 septembre et 4 novembre 2024) ou de l'absence du maire (22 avril 2024) – ce dernier a expliqué à la séance suivante avoir convoqué un conseil municipal en sachant qu'il serait absent, afin d'être certain de pouvoir réellement délibérer quatre jours plus tard (le 26 avril) sans condition de quorum.

Ainsi, la multiplication du nombre de séances dénote la dégradation du climat et du fonctionnement de l'assemblée délibérante, dont le paroxysme a été atteint par le rejet du compte administratif 2024 lors de la séance du 23 juin 2025<sup>9</sup>.

En outre, la chambre observe le cas d'un élu qui ne s'est rendu qu'à 2 séances du conseil municipal (les deux premières) sur 53 entre 2020 et 2024, et qui n'a donné un pouvoir à un autre élu que pour 28 séances. Une élue, ayant pourtant reçu une délégation du maire et percevant à ce titre une indemnité, a été absente à 24 séances au cours de ces 5 années. D'autres élus n'ont été présents que pour 62 %, 71 % ou 73 % des séances. Ces constats contreviennent à la charte de l'élu local érigée par l'article L. 1111-1-1 du CGCT, qui prévoit que l'élu « *participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné* ».

Le règlement intérieur gagnerait à faire référence à cette disposition de la charte.

#### **2.1.4 Les indemnités des élus**

Le conseil municipal a fait le choix de ne pas moduler les indemnités de ses membres en fonction de leur participation effective aux séances, alors que cette possibilité est ouverte par l'article L. 2123-24-2 du CGCT.

---

<sup>8</sup> Le quorum n'a pas été réuni 1 fois en 2022, 3 fois en 2023 (dont 1 fois en cours de conseil municipal après le départ d'élus) et 7 fois en 2024.

<sup>9</sup> À la suite de la saisine du préfet du Var, la chambre a rendu un avis n° 2025-0068 conformément à l'article L. 1612-12 du CGCT.

Aux termes de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, les communes doivent établir chaque année un état présentant les indemnités dont bénéficient les élus municipaux, et le présenter au conseil municipal avant l'examen du budget. Cette obligation n'a pas été respectée jusqu'en 2024. Le premier document présenté aux élus l'a été lors de la séance du 7 avril 2025.

Sur le plan formel, la chambre observe que, à chaque reprise, le conseil n'a pas procédé à un vote distinct portant sur l'application de la majoration aux indemnités de fonction (la commune étant bureau centralisateur du canton), le choix d'appliquer cette majoration étant inclus dans le même vote que celui portant sur le montant des indemnités de fonction. Pourtant, l'article L. 2123-22 du CGCT dispose que les votes doivent être distincts, même si les deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance.

Les indemnités votées par le conseil municipal ont été revues plusieurs fois au cours de la période contrôlée en raison des nombreux changements intervenus (nombre d'adjoints, conseillers avec délégations), par délibérations prises lors des conseils municipaux des 10 juillet 2020, 27 septembre 2023, 1<sup>er</sup> mars 2024, 11 avril 2024 et 5 juin 2025. Elles ont fluctué au gré des évolutions des taux votés. Elles n'appellent pas de remarque de la chambre, et sont conformes aux dispositions des articles L. 2123-20 et suivants du CGCT. Le conseil municipal a choisi de porter le taux des indemnités du maire à 60 %, sur proposition de celui-ci, soit un montant inférieur au barème de 65 %.

## **2.2 La fluctuation des délégations induit des risques**

### **2.2.1 Les délégations du conseil municipal au maire**

#### **2.2.1.1 L'instabilité des délégations au maire**

Aux termes de l'article L. 2121-29 du CGCT, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Il est donc investi d'une compétence générale pour délibérer des affaires communales. Il peut toutefois, pour des raisons pratiques, déléguer tout ou partie de ses attributions au maire. Ces délégations de pouvoir permettent de simplifier la gestion des affaires de la commune, tout en fournissant un gain de temps. Les compétences déléguées écartent l'intervention obligatoire et répétée du conseil municipal, celui-ci n'étant tenu de se réunir qu'au moins une fois par trimestre.

Les domaines de compétence pouvant être délégués par le conseil municipal sont énumérés à l'article L. 2122-22 du code précité. Le maire doit rendre compte de ces décisions à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal et ce compte-rendu doit être suffisamment explicite pour que soit remplie cette obligation d'information.

Après son installation, le conseil municipal a délégué au maire, le 10 juillet 2020, l'ensemble des 29 matières alors prévues par l'article L. 2122-22 du CGCT. Ces délégations lui ont été retirées à deux reprises durant le mandat. D'abord le 26 mars 2024 (par 17 voix contre 16), à l'exception de la délégation portant sur le louage de choses ; le 11 avril 2024, le conseil a également redélégué la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières. Le 17 mai 2024, le conseil a adopté la restitution de l'ensemble des 29 délégations au maire. Toutefois, le 2 juin 2025, il a de nouveau (par 18 voix contre 14) retiré ses délégations au maire, sauf pour trois d'entre elles. Les élus ont motivé le retrait des délégations par une perte de confiance découlant de la gestion personnelle du maire, de la trajectoire financière de la commune et de l'absence d'information et de concertation avec les élus.

En dépit de l'instabilité qu'elles dénotent, et qui constitue une zone de risque pour la gestion de la commune, les délégations du conseil municipal prises au cours de la période sous revue sont conformes à la réglementation, tant en ce qui concerne les matières déléguées au maire que la précision de leur contenu. L'information donnée par le maire au conseil municipal sur les décisions prises dans le cadre de ces délégations s'inscrit dans les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, et les comptes-rendus des séances comportent un point établissant que les décisions prises par le maire ont fait l'objet de rapports de présentation.

#### 2.2.1.2 L'exercice irrégulier d'une compétence par le maire

Jusqu'en 2025, le maire décidait lui-même de la gratuité des mises à disposition à des associations de biens appartenant à la commune. Or, il s'agit d'une compétence du conseil municipal ne figurant pas au nombre de celles pouvant être déléguées au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT. La mise à disposition de biens à titre gratuit ne peut être décidée que par le conseil municipal en vertu de l'article L. 2121-29 du CGCT, compte tenu de l'impact financier qu'elle peut représenter.

Les mises à disposition gratuites de biens municipaux sont significatives et valorisées à un montant bien supérieur aux subventions numériques aux associations (3,9 M€ contre 260 825 €, en 2024). Elles représentent, pour certaines associations sportives, 761 950 € (football), 552 150 € (rugby) ou encore 147 028 € (gymnastique) correspondant à la valorisation des terrains sportifs municipaux (notamment le nouveau complexe sportif). Les associations ne participent pas à la prise en charge des dépenses de fluides (eau, électricité).

Dans ces conditions, en contrevenant à une disposition législative, le maire s'est approprié une compétence du conseil municipal en décidant de la gratuité des mises à disposition pour un montant significatif et de façon peu transparente, dans la mesure où l'annexe correspondante au compte administratif (B8.1.1) n'est jamais renseignée.

## 2.2.2 Les délégations de signature au directeur général des services

Conformément à l'article L. 2122-19 du CGCT, le maire a délégué sa signature au directeur général des services (DGS) par 7 arrêtés successifs depuis 2020. À l'origine ces délégations étaient limitées, à l'état civil, puis aux finances à compter de 2021, mais ont été élargies à de nombreux domaines depuis le 11 septembre 2023. Depuis (sauf entre le 28 mars et le 12 avril 2024), elles incluent notamment la commande publique<sup>10</sup>, la défense de la commune dans des contentieux, le louage de choses ou la mobilisation des lignes de trésorerie.

Or, ces domaines relèvent des compétences que le conseil municipal a parfois délégué au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT. Celui-ci ne pouvait pas subdéléguer sa signature au DGS, faute d'une autorisation expresse dans les délibérations concernées<sup>11</sup>. Ces constats étant susceptibles de porter atteinte à la sécurité juridique des actes, la commune est appelée à corriger cette pratique pour l'avenir.

En outre, entre le 12 avril et le 17 mai 2024, et depuis le 2 juin 2025, la délégation du DGS intègre des domaines relevant du seul conseil municipal. Depuis cette date, le maire délègue donc sa signature<sup>12</sup> dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence, créant un risque juridique pour les actes concernés. La chambre observe cependant que, dans chacune des délibérations spécifiques validant des dépenses, le DGS est autorisé à signer par délégation.

Par ailleurs, entre le 16 février 2021 et le 12 septembre 2023, la DGS disposait d'une délégation de signature uniquement pour engager des dépenses inférieures à 5 000 € TTC. Or, sur la seule année 2022, la DGS a signé 27 bons de commande d'un montant unitaire supérieur à 5 000 € TTC (entre 5 030 € et 27 999 €) représentant un total de plus de 282 000 € TTC. Ces bons de commande étaient le plus souvent accompagnés d'un devis non signé ou signé par la DGS (dans tous les cas sans la signature du maire). Ces dépenses ont été engagées par la DGS alors qu'elle ne bénéficiait pas d'une délégation l'y autorisant, rendant ces engagements irréguliers.

À la suite de la suppression des délégations du conseil municipal au maire le 26 mars 2024, la DGS a continué à engager des dépenses le lendemain, pour 31 255 € TTC, alors que la subdélégation dont elle bénéficiait avait cessé de produire ses effets.

## 2.2.3 Les délégations du maire aux adjoints

Le nombre d'adjoints au maire est déterminé par le conseil municipal selon l'article L. 2122-2 du CGCT. Il ne peut pas excéder 9 adjoints pour la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume. La commune s'est conformée à ces dispositions dès lors qu'elle a continuellement compté 9 adjoints au maire jusqu'en janvier 2024, et 8 depuis.

---

<sup>10</sup> Courriers d'informations aux candidats non retenus, courriers de notification des marchés publics, actes d'engagement et autres pièces contractuelles ou comptables des marchés d'un montant inférieur à 80 000 € HT.

<sup>11</sup> Article L. 2122-23 du CGCT ; Cour administrative d'appel de Nancy, 7 août 2003, n° 98NC01059 ; réponse ministérielle du 14 mai 2015 à la question sénatoriale écrite n° 12656.

<sup>12</sup> « Délégation permanente de signature est donnée à M. X, DGS, à l'effet de signer, en mon nom, sous ma surveillance et ma responsabilité, les actes et courriers suivants [...] ».

Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal au regard de l'article L. 2122-18 du même code. Entre juillet 2020 et juillet 2025, le maire a pris 9 arrêtés relatifs aux délégations à des adjoints, leur périmètre évoluant régulièrement.

Le nombre d'adjoints bénéficiant d'une délégation a notablement fluctué. Il s'élevait à 9 jusqu'en octobre 2023, 8 jusqu'en janvier 2024, 4 jusqu'en mars 2024, 7 jusqu'en avril 2025 ; la commune compte, depuis, 5 adjoints délégués. De nombreuses fonctions précédemment déléguées ne le sont plus (urbanisme, travaux, affaires sociales, solidarité, tourisme, citoyenneté, etc.). Ces évolutions multiples, qui s'expliquent par des motifs politiques, dénotent l'instabilité du conseil municipal et constituent une zone de risque<sup>13</sup>, du fait notamment d'une robustesse incertaine des actes pris durant cette période, liée à la qualité des signataires.

## **2.3 L'organisation des services et le contrôle interne**

### **2.3.1 La structuration des services est porteuse de risques**

Depuis 2021, la commune a présenté trois organigrammes successifs au comité social territorial (CST). Ceux-ci reflètent une stabilité de l'organisation des services communaux jusqu'en 2025. Au moment du changement de directeur général des services (DGS) intervenu le 1<sup>er</sup> juin 2025, un certain nombre de services ont été rattachés au sein d'une direction du service à la population comprenant l'intégralité des services administratifs, à l'exception des services relatifs aux ressources (humaines et financières), de la police, des affaires juridiques, du secrétariat et de la communication.

Il ressort des organigrammes que le service de la communication a été placé sous l'autorité directe du maire jusqu'en 2025, tout comme la police jusqu'en 2023<sup>14</sup>. Jusqu'à ce même millésime, les services « communication » et « allô Monsieur le Maire » étaient placés sous la double autorité du DGS et du cabinet, ce qui est irrégulier, le cabinet ne devant pas s'immiscer dans la gestion des services. Il est également arrivé que le maire valide directement les congés d'agents, ou redéfinisse les missions d'un agent sans en prévenir la DGS.

Or, la chambre rappelle que le DGS est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services administratifs de la commune et d'en coordonner l'organisation, en application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités.

<sup>13</sup> Par exemple, l'adjoint en charge de l'urbanisme, du logement, de la sécurité incendie et de l'accessibilité s'est vu retirer la thématique du logement en avril 2022, a perdu l'intégralité de ses délégations en janvier 2024 avant de les retrouver en mars 2024 puis de les perdre, de nouveau, en avril 2025.

<sup>14</sup> Organigramme présenté au comité technique du 27 mai 2021.

Le poste de directeur des services techniques est resté vacant jusqu'en janvier 2021, puis d'octobre 2021 à juillet 2023, soit plus de la moitié du temps au cours de la période sous contrôle, alors même qu'il s'agit d'une direction majeure comportant une cinquantaine d'agents. L'ordonnateur a expliqué cette vacance par l'impact financier qu'implique le recrutement d'un agent de catégorie A et par une procédure de recrutement infructueuse en octobre 2022. De mars à mai 2025, la direction a également été vacante, la directrice ayant demandé à changer de poste. Celle-ci a occupé un poste de chargée de mission au sein de cette même direction avant de reprendre, finalement, le poste de directrice.

La chambre relève que des agents de catégorie C, un niveau qui correspond pourtant à des fonctions d'exécution, occupent des postes de direction, d'encadrement ou des postes à responsabilités, ce qui est une pratique inappropriée. Au 1<sup>er</sup> juillet 2025, c'est le cas notamment des responsables des services affaires scolaires, culture, évènementiel, état civil, service à la population, sport et vie associative. En outre, en juin 2025, à la suite de la nomination comme DGS de l'ancien directeur des affaires financières, celui-ci a été remplacé par un agent de catégorie C. À la même période, le service de l'occupation du domaine public a été déplacé au sein de la police municipale, alors qu'auparavant un agent de catégorie B encadrait ce service sur plus de la moitié de son temps.

**Tableau n° 1 : Part des trois catégories dans le total des agents**

	Commune de Saint-Maximin	Fonction publique territoriale
Catégorie A	2,6 %	12,8 %
Catégorie B	5 %	14,7 %
Catégorie C	87,8 %	67,7 %

Source : tableau de la commune au 31 décembre 2024 et bulletin d'information statistique de la DGCL n° 197.

Surtout, la chambre observe que la commune dispose d'un faible taux d'encadrement, les cadres représentant seulement 2,6 % du total des agents contre 12,8 % dans l'ensemble de la fonction publique territoriale. Un constat similaire s'applique pour les agents de catégorie B. De surcroît, au 1<sup>er</sup> juillet 2025, sur les sept agents de catégorie A, seuls trois occupent une position d'encadrement<sup>15</sup>, pour un effectif d'environ 232 temps-pleins annuels.

Cela traduit une carence en agents titulaires d'un grade permettant d'occuper des postes d'encadrement, de conception et d'expertise. Cette situation constitue une zone de risque, tant pour la collectivité que pour ses agents.

<sup>15</sup> Les quatre autres sont chargés de mission ou chargé des affaires juridiques. Ainsi, les agents de catégorie A exerçant des fonctions d'encadrement ne représentent que 1,1 % des effectifs.

### 2.3.2 La formalisation des procédures et le contrôle interne défaillants

Le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et les agents d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants : exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces ; conformité aux lois et réglementations en vigueur ; respect des obligations de rendre compte ; protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages<sup>16</sup>.

Le contrôle interne de la commune apparaît insuffisant dans tous les domaines contrôlés. Tout d'abord, et de façon générale, la commune ne dispose pas de procédures écrites ni de description formalisée des processus de gestion.

S'agissant des finances, la faiblesse du contrôle interne, de la formalisation de l'organisation et des contrôles à chaque étape de la dépense a été soulignée par un audit réalisé en 2021. Des améliorations ont été apportées avec la mise en place d'un nouveau logiciel mais l'engagement de dépenses significatives par la DGS sans délégation (voir *supra*) est une illustration de problèmes persistants. La commune a adopté en 2022 un règlement budgétaire et financier visant à créer un référentiel commun aux services, à décrire et à fiabiliser les procédures de gestion interne. Celui-ci comporte essentiellement un rappel des principes généraux et des règles budgétaires et comptables. Les règles internes spécifiques à la commune sont peu détaillées (une demi-page consacrée au calendrier budgétaire et une page s'agissant de l'exécution des dépenses, en particulier la phase d'engagement et la phase de liquidation).

Pour la gestion de la commande publique, les processus internes ne sont pas formalisés et sont variables d'un achat à l'autre, ce qui a pu conduire la DGS à signer des marchés sans avoir de délégation. En matière d'urbanisme, les décisions ne sont pas visées par le DGS ou par la direction ayant autorité sur le service avant transmission à l'ordonnateur. Les ressources humaines souffrent des mêmes carences (voir la partie 5 du présent rapport), à l'exception de la gestion mensuelle de la paye pour laquelle les agents disposent d'un guide, d'outils et de procédures. Celles-ci seraient néanmoins davantage sécurisées si l'ultime étape, relative aux derniers contrôles et à la transmission à la DGFIP, était réalisée par les agents d'un autre service (en l'occurrence, celui des finances). En matière d'occupation du domaine public, une formalisation des procédures a été engagée depuis 2023 mais celle-ci doit être poursuivie car l'organisation de certains événements est réalisée tardivement sans raison manifeste<sup>17</sup>, dans l'urgence, ce qui constitue une source de risque.

Enfin, la commune ne procède pas à une évaluation des risques et ne dispose, dans aucun domaine, de cartographie associée. Elle n'a donc pas identifié de façon formelle les risques pouvant altérer sa gestion, pas plus que les processus à mettre en place pour les minimiser.

Pour ces raisons, la chambre préconise à la commune d'engager rapidement un cycle de définition et d'évaluation des risques relatifs à sa gestion et, en conséquence, de formaliser ses processus de gestion.

<sup>16</sup> Définition de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

<sup>17</sup> Organisation d'un événement les 12 et 13 février 2025, avec installation dès le 10 février. La demande officielle a été formulée par l'organisateur le 6 février, alors que la procédure prévoit un délai de 4 mois minimum. Elle ne comprend pas de descriptif précis de l'évènement. L'arrêté d'occupation du domaine public n° 203/2025 a été signé le 7 février, soit un jour ouvré avant l'installation.

### **2.3.3 Le dispositif de contrôle des véhicules de service est insuffisant**

La commune dispose de 62 véhicules de service, dont 43 voitures. L'utilisation des 4 véhicules de la police municipale n'appelle pas d'observation ; elle est encadrée par un règlement et des carnets de bords sont dûment remplis par les agents.

En revanche, l'utilisation de l'ensemble des autres véhicules n'est encadrée par aucun règlement d'utilisation et aucun carnet de bord n'est rempli par les agents utilisant les véhicules. Dans de nombreux cas, les relevés de cartes carburant ne mentionnent pas non plus le kilométrage des véhicules, ce qui ne permet pas d'effectuer le suivi de leur utilisation.

Or, en l'absence de réglementation spécifique, les modalités d'usage des véhicules de service des collectivités territoriales relèvent de la réglementation applicable aux véhicules de l'État et notamment de la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997. Celle-ci précise que pour « *mieux contrôler l'utilisation qui est faite des véhicules administratifs, la tenue d'un carnet de bord-type [...] est exigée pour tous les véhicules* » mentionnant notamment, quotidiennement et par mission, le kilométrage, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur. Le carnet de bord doit être vérifié mensuellement et l'utilisation du carburant contrôlée par le service. Ce suivi permet, au surplus, de se conformer à l'article L. 121-6 du code de la route sur la responsabilité pénale des conducteurs.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses agents, lorsque l'exercice de leurs fonctions le justifie, selon des conditions fixées par une délibération annuelle.

Depuis 2021, les directeurs des services techniques successifs bénéficient d'un véhicule de service personnellement affecté, sans que cela ne soit prévu par une délibération annuelle du conseil municipal, et sans aucune autre formalisation, ce qui est irrégulier. Bien que les relevés des cartes carburant démontrent une utilisation raisonnée du véhicule, il est impossible d'assurer le suivi précis de son utilisation en l'absence de carnet de bord. Le véhicule bénéficie également d'une autorisation de remisage à domicile, accordée par simple courriel. Il revient à l'ordonnateur de s'assurer que l'attribution personnelle d'un véhicule à un agent satisfait aux obligations du code général des impôts ainsi qu'aux mentions devant figurer sur les bulletins de salaire. En réponse aux observations provisoires, la directrice des services techniques a affirmé que le véhicule ne lui était plus attribué depuis août 2024.

La commune doit mettre en place un dispositif de contrôle de l'usage de l'ensemble des véhicules de service, et formaliser l'octroi de l'attribution individuelle des véhicules de service et les autorisations de remisage à domicile.

## **2.4 Les enjeux de probité sont insuffisamment pris en compte**

La commune ne mène aucune action, vis-à-vis des élus comme des agents, en vue de les sensibiliser aux enjeux de probité et de régularité ou de prévenir les conflits d'intérêts. Pourtant, elle a singulièrement été confrontée à ces enjeux, un agent ayant été condamné pour détournement de fonds publics en 2022.

La commune ne dispose d'aucun document relatif à ces enjeux, et aucun arrêté spécifique n'a été pris afin de prévenir de telles situations. La commune a seulement signé une convention avec le centre de gestion (CDG) de la fonction publique territoriale du Var pour lui confier la mission de référent déontologue des élus municipaux, mais ce dispositif n'a jamais été utilisé ; le CDG exerce également ce rôle à titre obligatoire pour les agents publics.

Dans le cadre d'une démarche de prévention des conflits d'intérêts, les mesures doivent être déterminées en considération du risque auquel la commune est exposée. Au regard de la faiblesse de son contrôle interne, la commune doit prendre en compte ce risque dans les processus sensibles tels que les achats, l'urbanisme, la gestion des ressources humaines ou l'occupation du domaine public.

Or, le règlement intérieur ne contient pas de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts<sup>18</sup>, privant la commune de la mise en place d'un dispositif de déport pour les dossiers pour lesquels des intérêts privés sont de nature à compromettre l'indépendance, l'impartialité ou l'objectivité des élus. Le règlement pourrait être complété en ce sens.

Ainsi, la chambre observe que les conseillers municipaux ne se déportent jamais lors du vote des subventions portant sur des associations dont ils sont dirigeants, ou dont leur conjoint est dirigeant. Le déport est rendu complexe par le processus mis en place, qui consiste à inclure l'attribution des subventions aux organismes tiers dans le même vote que le budget primitif de l'année. Pourtant, le service de la vie associative effectue un recensement des élus occupant des fonctions administratives dans des associations.

Or, conformément aux dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence dans la vie publique, les personnes titulaires de fonctions électives doivent, lorsqu'elles estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, s'abstenir de « *siéger ou le cas échéant de délibérer* ». Ainsi, l'élu concerné ne doit pas participer aux travaux préparatoires à une telle décision, et doit sortir de la salle au moment du vote de l'assemblée.

En application de l'article L. 2131-11 du CGCT, la présence d'un élu intéressé à l'affaire peut entraîner l'illégalité des délibérations concernées, c'est-à-dire des délibérations d'adoption des budgets primitifs, et peut engager la responsabilité des élus en question. La chambre appelle donc la commune et les élus à la plus grande vigilance pour l'avenir.

**Recommandation n° 1.** : Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts, s'assurer du déport des élus municipaux lors des votes concernant des associations dans lesquelles ils sont impliqués.

<sup>18</sup> Le conflit d'intérêts peut être défini comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » (article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

En outre, la création d'une procédure de recueil et de traitement des signalements internes des lanceurs d'alerte est prévue par l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. La commune intègre la catégorie des employeurs publics qui doivent se conformer à ces dispositions, mais n'a jamais mis en place ladite procédure. Cette situation doit être régularisée.

Pour faire évoluer sa pratique, la commune pourra s'appuyer sur un guide publié en 2024 et portant spécifiquement sur la gestion des risques d'atteinte à la probité<sup>19</sup>.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La gouvernance de la commune est marquée par une certaine instabilité depuis 2023, dénotée par le nombre de séances du conseil municipal ne réunissant pas le quorum, par les retraits successifs des délégations au maire, par la fluctuation des délégations aux adjoints, par l'absentéisme de certains élus et par le rejet du compte administratif 2024. Cette instabilité induit des risques, tant en termes de régularité que d'efficacité de la gestion.*

*L'organisation de la commune ne prend pas suffisamment en compte les enjeux de probité et aucun processus de signalement interne n'est mis en œuvre. La structuration des services, marquée par un très faible taux d'encadrement, ainsi que le manque flagrant de procédures écrites et de contrôle interne sont également des zones de risque auxquelles il convient que la commune apporte des réponses afin de sécuriser son action.*

---

## **3 L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **3.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable**

#### **3.1.1 L'absence de pluriannualité des investissements**

Déjà relevée dans le précédent rapport d'observations définitives de la chambre, l'absence de vision pluriannuelle perdure dans les rapports sur les orientations budgétaires qui se limitent à l'énumération des investissements de l'exercice, sans préciser ni le montant des opérations ni le calendrier prévisionnel. Or, le CGCT<sup>20</sup> prévoit que ce rapport, présenté au conseil municipal, doit mentionner les engagements pluriannuels.

---

<sup>19</sup> Guide pratique à l'attention des élus du bloc communal – Mieux gérer les risques d'atteintes à la probité, Agence française anticorruption et Association des maires de France, novembre 2024.

<sup>20</sup> Articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT.

Les rapports pour 2021 et 2022 mentionnaient la mise en place progressive d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Or, d'une part cette mention n'y figure plus depuis 2023 et, d'autre part, la commune n'a pas amorcé l'élaboration d'un tel plan.

La chambre recommande à la commune de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement, lequel doit couvrir l'ensemble des investissements prévus (opérations lancées, opérations nouvelles, investissements récurrents) et décliner les financements adossés aux projets (subventions, emprunts, ressources propres) sur cinq ans glissants. La mise en place préalable d'une programmation pluriannuelle des investissements garantira une meilleure gestion des autorisations de programme et crédits de paiements (AP/CP), laquelle est envisagée par la commune pour les futures opérations d'équipement importantes. La chambre rappelle que la gestion des AP/CP est un mécanisme complexe nécessitant un suivi rigoureux.

**Recommandation n° 2.** : Élaborer un plan pluriannuel d'investissement sur cinq ans reprenant l'ensemble des projets programmés ainsi que leur financement.

### 3.1.2 Les documents budgétaires et financiers à améliorer

L'instruction budgétaire et comptable M57 est appliquée par la commune depuis l'exercice 2022. Il s'agit d'un préalable au compte financier unique (CFU), qui se substitue au compte de gestion établi par le comptable et au compte administratif de l'ordonnateur. Il devait être établi pour la première fois en 2025 pour la clôture de l'exercice 2024, mais n'a pas pu aboutir en raison d'une mobilisation insuffisante de la commune, notamment du service financier, et d'un défaut de communication avec le comptable. La chambre rappelle que la commune doit adopter<sup>21</sup> un CFU au plus tard en 2027 au titre de l'exercice 2026.

S'agissant du compte administratif, les annexes relatives aux provisions ne sont pas toujours correctement complétées. En 2024, l'annexe B3.1 relative aux provisions présente des erreurs. Le montant des provisions relatives au reversement des rôles de l'eau 2020 apparaît à 300 000 € au 31 décembre 2024 alors que la reprise effectuée sur cet exercice pour ce même montant a soldé la provision. De même, la provision pour dépréciation pour compte de tiers n'est pas de 24 000 € au 31 décembre 2024, mais de 27 000 €. En outre, cette annexe, qui doit retracer l'ensemble des provisions constituées, omet notamment de mentionner la provision relative aux loyers de l'EHPAD public qui figure uniquement à l'annexe suivante (B3.2) précisant les modalités d'étalement, lesquelles sont erronées ou imprécises. Ces éléments doivent être fiabilisés, d'autant que le sujet des provisions est l'un des motifs avancés par le conseil municipal pour justifier le rejet du compte administratif 2024.

S'agissant des garanties d'emprunts, l'annexe B7.4 visant à s'assurer du respect des ratios prudentiels auxquels est soumise la commune, en particulier pour les garanties qu'elle accorde aux organismes privés, n'est pas systématiquement renseignée (en 2019, 2020 et 2024).

---

<sup>21</sup> En vertu de l'article 205 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

S'agissant de l'annexe relative aux concours attribués aux tiers et notamment aux associations (B8.1.1), celle-ci détaille uniquement les subventions en numéraire sans mentionner les prestations en nature. Or, celles-ci représentent un enjeu financier dix fois supérieur aux subventions versées en numéraire (3,9 M€ contre 400 000 € en 2024). L'ordonnateur a reconnu cette omission et indiqué qu'elle serait corrigée.

En outre, la commune devra se conformer aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions, qui prévoit l'obligation de publier sur son site internet les informations relatives aux subventions qu'elle verse à des associations.

Ainsi que la chambre l'avait déjà indiqué dans son précédent rapport, la commune doit veiller à améliorer le contenu des annexes au compte administratif.

## 3.2 La fiabilité des comptes

### 3.2.1 Des restes à réaliser en recettes dont la sincérité doit être améliorée

Selon l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) sont constitués des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes au 31 décembre. Ils viennent corriger le solde d'exécution de la section d'investissement et contribuent à définir son besoin de financement et l'affectation des résultats. Ainsi, une recette infondée inscrite en restes à réaliser rend le compte administratif insincère, de même que le budget de l'exercice suivant dans lequel les RAR sont repris.

Au cours de la période, les dépenses inscrites en restes à réaliser en fin d'exercice et reportées sur l'exercice suivant n'appellent pas d'observation.

Les restes à réaliser en recettes correspondent principalement à des cessions d'immobilisations, des subventions d'investissement et des emprunts.

Tableau n° 2 : Les restes à réaliser en recettes et en dépenses

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>RAR Dépenses</b>	<b>1 770 384,84</b>	<b>2 096 808,78</b>	<b>2 753 023,37</b>	<b>5 356 709,42</b>	<b>2 872 773,37</b>	<b>1 105 977,88</b>
<b>RAR Recettes</b>	<b>1 971 119,08</b>	<b>771 005,72</b>	<b>7 030 407,53</b>	<b>6 083 743,87</b>	<b>2 045 200,29</b>	<b>1 606 977,60</b>
<i>Dont emprunts</i>			6 000 000	2 000 000		
<i>Dont cessions</i>	243 000			1 450 000	101 000	
<i>Dont subventions</i>	1 710 119,08	690 695,72	951 456,53	2 549 284,87	1 672 439,29	1 348 124,75
<i>Dont opérations pour comptes de tiers</i>	18 000	80 310	78 951	84 459	271 761	258 852,85

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les documents justificatifs des RAR.

S'agissant des emprunts, le reste à réaliser de 6 M€ inscrit en 2021 est justifié par un contrat de prêt signé le 5 novembre 2021 avec la Caisse des dépôts et consignations pour la réalisation du complexe sportif. L'année suivante, la commune a mobilisé 4 M€ et inscrit en RAR les 2 M€ restants, le contrat prévoyant une phase de mobilisation de plus de 2 ans.

S'agissant des cessions d'immobilisations, la commune a inscrit au titre des restes à réaliser une cession en 2019 pour 243 000 €, deux cessions en 2022 pour 1 100 000 € et 350 000 €, et un échange de parcelle en 2023 pour 101 000 €. L'ensemble de ces RAR ont été inscrits sur des fondements juridiques insuffisants (promesse de vente unilatérale, délibérations actant le principe de vente ou simples courriers), alors que le caractère certain de la recette exige un compromis de vente signé entre les parties au plus tard le 31 décembre de l'année N qui engage l'acheteur, et non seulement le vendeur (la commune).

Ces cessions ont toutefois été réalisées l'année suivante, à l'exception de la plus importante, d'un montant d'1,1 M€. Cette dernière avait été inscrite en RAR en 2022 sur la base d'une simple promesse de vente signée en octobre 2022 (engageant la commune mais pas l'acheteur et comportant des clauses suspensives). Cette vente n'a pas abouti en raison de la non obtention d'un permis d'aménager. L'inscription à tort de ce reste à réaliser a conduit à majorer les résultats d'investissement d'1,1 M€ en 2022. Ainsi, le résultat final de 2022 aurait dû être négatif (-696 944,32 € et non 403 055,68 €).

S'agissant des principales subventions d'investissement, certaines n'auraient pas dû être retenues au titre des restes à réaliser de 2024.

Une subvention étatique (DETR) de 160 000 € pour la réalisation du complexe sportif, attribuée en 2018, a été inscrite en RAR en 2020 et reportée les années suivantes. Ce RAR était justifié jusqu'à l'exercice 2023. En revanche, le montant de 105 555 € au titre des restes à réaliser 2024 est contestable. En effet, la demande de solde effectuée en juillet 2024 a été considérée comme incomplète par les services préfectoraux en octobre 2024 (attestation d'achèvement non transmise et montant définitif de l'opération non communiqué), la recette étant donc devenue incertaine à compter de cette date. La commune n'a répondu que tardivement à la demande de documents complémentaires et ce n'est qu'à l'été 2025 que la demande de solde a abouti avec le versement d'un montant de 90 396,98 €.

Pour la même opération, le reste à réaliser inscrit en fin d'exercice 2024 pour un montant de 146 444 € correspondant au solde de la subvention régionale (attribuée en 2018) est infondé dans la mesure où celle-ci est devenue caduque en mai 2024.

De surcroît, le montant de 113 510 €, correspondant au solde de la subvention de la DRAC attribuée en 2022 pour la restauration du chœur de la basilique, est également injustifié en fin d'exercice 2024 dans la mesure où l'ordonnateur a confirmé que le solde d'un montant de 27 146,65 €, moins élevé qu'attendu, a été perçu en juillet 2024.

Ainsi, lors de l'établissement des restes à réaliser 2024, ceux-ci ont été majorés de 365 509 €. Cette majoration a conduit à surévaluer le résultat total d'investissement qui aurait dû être de 616 056 € et non de 981 565 €, équivalent à une majoration de près de 60 %.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a souligné que les recettes (cession, subvention) avaient été réalisées, ce qui n'était pas contesté. Cependant, la chambre rappelle que la réglementation applicable aux RAR impose l'existence d'un engagement juridique valide au 31 décembre de l'exercice (compromis de vente, notification de subvention), permettant de s'assurer du caractère certain de la recette.

La chambre engage donc la commune à fiabiliser le montant des restes à réaliser et à renforcer le suivi des subventions d'investissement perçues, trop faible à ce jour.

### 3.2.2 La technique des provisions est insuffisamment maîtrisée

Les provisions constituent une dépense obligatoire dans les cas prévus par le CGCT<sup>22</sup>, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune et pour les créances dont le recouvrement est compromis.

S'agissant des créances irrécouvrables, la commune provisionne les montants sur la base des estimations du comptable. Le montant de cette provision pour dépréciation du compte de redevables, de 27 000 € au 31 décembre 2024, en baisse par rapport à 2023 (36 220 €), apparaît prudent et cohérent au regard du solde débiteur des comptes contentieux<sup>23</sup>.

Dans son précédent rapport, la chambre avait souligné le provisionnement de certains contentieux mais déplorait l'absence de document interne permettant une évaluation systématique du risque financier dès l'ouverture d'un contentieux. La chambre observe que la commune continue de provisionner ponctuellement, au cas par cas. Durant la période contrôlée, la commune a provisionné seulement deux contentieux en matière de commande publique (les deux en 2019) : une dotation de 50 639 € correspondant à la somme requise par une société évincée dans la procédure d'attribution d'un marché (dotation reprise en 2023), et une dotation de 23 600 € correspondant à des pénalités de retard de l'exécution d'un marché de travaux émises à l'encontre du titulaire. Si cette dernière est consécutive à un litige, elle ne vise pas à anticiper une charge potentielle dans le cadre d'un contentieux. Il s'agit d'un titre de recette, dont le recouvrement est compromis, qui relève d'une provision d'une autre nature (créance irrécouvrable), comptabilisée par conséquent de manière incorrecte.

La commune doit formaliser systématiquement une estimation du risque encouru, qui doit servir de base à la constitution de provisions, et s'assurer de la bonne application des règles comptables et budgétaires afférentes.

Au-delà des provisions obligatoires, la commune provisionne une charge relative aux loyers dus par l'EHPAD public rattaché au centre communal d'action sociale de Saint-Maximin. Au regard des difficultés financières persistantes de cet établissement et des loyers impayés de décembre 2019 à décembre 2022, qui ont entraîné une perte financière de 681 000 € pour la commune (répartie sur les budgets 2023 à 2031<sup>24</sup>), celle-ci a constitué des provisions, sur préconisations du comptable public, pour les loyers des années 2023 à 2025 (soit 227 000 € par an). Tant que la situation financière de l'EHPAD ne s'améliore pas, la chambre engage la commune à poursuivre le provisionnement de ce risque sur les exercices futurs.

---

<sup>22</sup> Articles L. 2321-2 (29°) et R. 2321-2 du CGCT.

<sup>23</sup> La commune provisionne plus de 30 % du total des comptes contentieux, la pratique souvent constatée est de l'ordre de 15 %.

<sup>24</sup> Annulation sur 9 exercices des titres des loyers impayés (délibération n° 226 du 15 décembre 2023).

### 3.2.3 La comptabilité patrimoniale en cours de fiabilisation

#### 3.2.3.1 Le rapprochement des états patrimoniaux est en cours

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement au comptable, responsable de l'état de l'actif, et à l'ordonnateur, chargé de recenser et actualiser les inventaires, comptable et physique, des biens.

Or, la commune ne tient pas actuellement d'inventaire physique de ses biens. La chambre l'invite à répertorier ses biens mobiliers et immobiliers et à en assurer le suivi (entrées et sorties du patrimoine), en lien avec son inventaire comptable.

Le précédent rapport de la chambre soulignait des écarts entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'actif tenu par le trésorier, de l'ordre de 6 % s'agissant de la valeur nette comptable des biens immobilisés au 31 décembre 2014. Le travail partenarial entrepris avec le comptable depuis juin 2024 a notamment permis de fiabiliser et réduire les écarts. Au 31 décembre 2024, les deux documents présentent un écart global de 2,3 %.

Il est important de poursuivre cette fiabilisation dans la mesure où certains comptes de biens amortissables présentent des divergences importantes<sup>25</sup>. Le cumul des amortissements au 31 décembre 2024 présente un écart de 31 % entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

#### 3.2.3.2 Des comptes d'immobilisations en cours à apurer périodiquement

Comme la chambre l'avait relevé dans son précédent rapport, la commune ne procède pas assez fréquemment aux transferts des comptes d'immobilisations en cours aux comptes d'immobilisations achevées.

Les immobilisations en cours ont augmenté progressivement, passant de 30,6 M€ en 2019 à 37,3 M€ en 2023, puis ne représentaient plus que 3,6 M€ en 2024. Ainsi, les comptes d'immobilisations en cours ont fait l'objet d'apurements importants, pour 36 M€, rattrapant les écritures comptables non effectuées auparavant. Les retards dans l'affectation des immobilisations amortissables aux comptes définitifs conduisent à minimiser les dotations aux amortissements qui constituent une dépense obligatoire, ce qui contribue à majorer indûment le résultat de fonctionnement. Dans un objectif de fiabilisation des comptes, la commune doit procéder régulièrement au transfert des comptes d'immobilisations en cours vers les comptes d'imputation définitive lors de l'exercice au cours duquel elles sont achevées, ainsi qu'à l'amortissement de celles qui doivent l'être.

---

<sup>25</sup> En particulier les comptes 2184 et 2188.

### 3.3 Les anciens budgets annexes « eau » et « assainissement »

#### 3.3.1 Des irrégularités importantes dans la gestion des budgets annexes

La commune a exercé les compétences « eau » et « assainissement » jusqu'au 31 décembre 2022 (elle détenait ces compétences jusqu'à leur transfert à l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2020, puis a continué à les exercer pour le compte de l'agglomération entre 2020 et 2022). Pour conduire ces services publics industriels et commerciaux (SPIC), elle disposait de deux budgets annexes (BA) jusqu'au 31 décembre 2020.

Durant des années, et jusqu'à sa clôture, le BA de l'eau a supporté les charges de personnel de trois agents<sup>26</sup>, y compris celles d'une cadre de catégorie A qui ne contribuaient pas à l'activité de ce SPIC. Cette masse salariale représentait environ 165 000 € par an.

Cette pratique a permis à la commune, de façon insincère, de réduire ses dépenses de fonctionnement en faisant supporter la masse salariale d'agents communaux aux usagers du service public de l'eau, majorant ainsi le prix de l'eau qui leur était facturé. Cette pratique a eu pour effet de minorer le résultat du budget annexe, grevant la capacité à investir sur les réseaux, dont l'état est dégradé, et donc affectant, *in fine*, la qualité du service. Ces faits, contrevenant à l'article L. 2224-2 du CGCT, étaient donc irréguliers.

En 2020, la commune a géré les deux compétences pour le compte de l'EPCI par le biais de budgets annexes « miroirs » (la commune reversait à l'intercommunalité les recettes et lui facturait les dépenses). La chambre observe que la commune a, de façon occulte et sans fondement, fait supporter la masse salariale des trois agents communaux à la CAPV. Dès lors, il lui appartient de restituer ces sommes à l'intercommunalité.

De façon subsidiaire, le budget annexe de l'assainissement a supporté, jusqu'en 2020, la paye de deux agents qui ne travaillaient pourtant pas pour cette compétence (déléguée à une société privée), mais pour l'eau, pour environ 90 000 € par an.

À la dissolution des budgets annexes le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'ensemble de leurs agents a été transféré au budget principal. Les deux compétences, transférées à l'EPCI à cette date, ont été gérées par la commune en 2021 et 2022 ; les agents de l'eau et de l'assainissement ont donc fait l'objet d'un remboursement pour 337 000 € par an en moyenne. En 2023, les agents ont été soit transférés à l'EPCI pour continuer à exercer les compétences eau et assainissement, soit maintenus dans les effectifs de la commune et réaffectés à d'autres services.

---

<sup>26</sup> Directrice des ressources humaines, agent de l'état civil et agent des services techniques (parti en retraite le 1<sup>er</sup> janvier 2021, sans être passé par le budget principal de la commune).

### 3.3.2 Le transfert des excédents des budgets annexes et leur clôture

#### 3.3.2.1 Les budgets annexes jusqu'en 2019

Le transfert des compétences eau et assainissement de la commune à l'EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2020 a donné lieu à la clôture des budgets annexes communaux. Cette opération a entraîné l'intégration des résultats dans le budget principal de la commune, avant un possible transfert à la CAPV.

Le transfert des excédents ou des déficits n'est qu'une faculté soumise à la seule appréciation du conseil municipal, l'EPCI n'intervenant pas dans la décision. Concernant le budget annexe de l'assainissement, la commune a conservé la totalité de l'excédent 2019 (1 368 857,36 €), conformément à la possibilité offerte par la réglementation.

Cependant, depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 14), lorsque le schéma de distribution d'eau potable fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné par décret<sup>27</sup>, le transfert du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'EPCI s'impose, sauf disposition contraire prévue par convention. La convention peut également prévoir un transfert partiel du budget en fonction de l'état du réseau.

En l'espèce, au vu de l'état dégradé du réseau dont le taux de rendement ne dépassait pas 55 % en 2019 et 62 % en 2020, la commune ne conteste pas le principe du reversement de l'excédent du budget annexe de l'eau. Elle souhaite cependant en minorer le montant en raison, d'une part, du remboursement de subventions de l'Agence de l'eau qu'elle avait perçues et, d'autre part, de restes à recouvrer pour un montant de 315 449 € arrêté au 31 décembre 2019.

Or, selon la chambre, il appartenait à la commune, alors pleinement gestionnaire du service public de l'eau, et à son comptable public, de mettre en place une organisation permettant de recouvrer l'ensemble des titres émis ou de provisionner les créances douteuses, ce qui n'a pas été fait. Déduire les restes à recouvrer du reversement à l'EPCI reviendrait à lui faire supporter les défauts de la gestion communale.

En l'état, la commune a reversé la totalité de l'excédent d'investissement 2019 du budget annexe de l'eau (272 528,28 €) et une partie de l'excédent de fonctionnement (227 471,72 € sur un total de 843 022,61 €). La commune a ainsi reversé un montant global de 500 000 € à la CAPV au titre de la compétence « eau »<sup>28</sup>.

Selon la chambre, il revient désormais à la commune de reverser à l'EPCI la totalité du solde restant du budget annexe de l'eau de 2019 (1 115 550,89 € minorés des 500 000 € déjà reversés et de 67 483 € de subventions restituées à l'Agence de l'eau, soit 548 067,89 €).

<sup>27</sup> Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

<sup>28</sup> Les résultats des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement – dissous en 2019 et intégrés dans le budget principal de l'exercice 2020 – ont eu pour effet d'augmenter le résultat du budget principal pour près de 2 M€ (résultats cumulés de l'eau et de l'assainissement : 2,48 M€ - reversement : 0,5 M€).

### 3.3.2.2 Les budgets annexes « miroirs » de 2020

En 2021, le budget principal a intégré une nouvelle fois les résultats des budgets annexes « miroirs » de l'eau et de l'assainissement de 2020 (sous convention de gestion) pour un excédent global de fonctionnement de 2,1 M€ (la section d'investissement présentant un résultat équilibré par l'utilisation des opérations pour compte de tiers). Ainsi, 1,87 M€ ont été reversés en 2021 et 2024 (1,08 M€ au titre de l'eau et 792 000 € au titre de l'assainissement ; les recettes irrécouvrables représentant plus de 211 000 €).

Par conséquent, en 2025, la chambre considère que la situation des budgets annexes « miroirs » est apurée.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité de l'information financière doit être améliorée et le pilotage des investissements doit être renforcé par la formalisation d'une programmation pluriannuelle sur cinq ans. La fiabilité des comptes doit également être accrue par une meilleure maîtrise des règles budgétaires et comptables s'agissant notamment des restes à réaliser en recettes, dont l'insincérité a significativement affecté le résultat en 2022 et 2024.*

*La mauvaise gestion, jusqu'en 2020, des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement continue de peser lourdement sur les finances communales. Les années à venir seront encore marquées par le paiement de plus de 700 000 € à l'agglomération (reversement des excédents de l'eau et restitution de salaires indûment supportés par l'EPCI).*

---

## **4 LA SITUATION FINANCIÈRE**

L'analyse de la situation financière de la commune porte sur le budget principal entre 2019 et 2024 ; depuis 2021, la commune ne compte plus de budget annexe. Entre 2019 et 2020, l'analyse financière du budget principal souffre d'une porosité avec les budgets annexes (*voir la partie précédente*) ayant conduit à majorer ses résultats de façon insincère.

#### 4.1 Une capacité d'autofinancement structurellement faible

La capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>29</sup> de la commune s'établit à un niveau structurellement bas (8 % des produits de gestion en moyenne). En dépit de ses faibles marges de manœuvre, la commune a subi d'importantes dépenses exceptionnelles qui ont encore dégradé sa capacité d'autofinancement.

Entre 2019 et 2023, la CAF a crû en raison d'une hausse des produits de gestion plus importante que celle des charges. L'exercice 2021 fait exception à cette trajectoire de la CAF en raison du reversement à l'EPCI, par le budget principal, de 1,24 M€ correspondant aux recettes de l'eau et de l'assainissement que la commune avait perçues pour la CAPV<sup>30</sup>. La commune ne s'était pas mise en situation de le faire avant la clôture des budgets annexes.

En 2024, la CAF a connu une nouvelle dégradation pour deux raisons. D'abord, alors que les produits de gestion étaient stables, les charges de gestion ont augmenté de 3 %. Cette hausse s'explique essentiellement par la dépense exceptionnelle qu'a constitué le reversement de 628 707 € à l'EPCI pour apurer la situation des anciens budgets annexes « miroirs », clôturés fin 2019.

Ensuite, le déficit financier a connu une aggravation faciale de 166 %, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt des emprunts à taux variables de la commune. La commune a également commencé à rembourser l'emprunt de 6 M€ souscrit en 2022 (mobilisé en 2022 et en 2023). Cependant, elle a intégré à tort au compte 66111 une somme de 241 978 € correspondant aux intérêts ayant fait l'objet d'une recapitalisation, alors qu'elle aurait dû les comptabiliser comme une opération d'ordre budgétaire<sup>31</sup>. La chambre retraite donc cette dépense de son calcul de la capacité d'autofinancement, qui a dès lors connu une baisse de 26 % entre 2023 et 2024.

Dans ce contexte, la CAF brute atteint un niveau préoccupant en 2024 (1,6 M€), équivalent à 8,9 % des produits de gestion. Les perspectives pour les prochaines années appellent à la vigilance, notamment en raison des sommes restant à reverser à l'EPCI.

---

<sup>29</sup> La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement corrigé du résultat financier et du solde des produits et charges exceptionnelles.

<sup>30</sup> Au moment de la clôture des budgets annexes, les excédents ont été intégrés au budget principal par opération d'ordre non budgétaire, n'alimentant donc pas les produits de gestion. En revanche, le reversement à l'EPCI a constitué une dépense réelle pesant sur la CAF brute.

<sup>31</sup> Par définition, ces intérêts de préfinancement n'ont pas été payés puisqu'ils ont été recapitalisés, c'est-à-dire réintégrés au capital de la dette en 2024 pour 241 977,93 €.

**Tableau n° 3 : Formation de l'autofinancement brut**

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. sur période
Produits de gestion (a)	15 761 464	15 969 413	16 903 012	17 350 432	17 982 892	18 031 384	+ 14,4 %
Charges de gestion (b)	14 297 058	14 229 361	16 172 066	14 960 905	15 463 710	15 939 623	+ 11,5 %
<b>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</b>	<b>1 464 407</b>	<b>1 740 052</b>	<b>730 947</b>	<b>2 389 527</b>	<b>2 519 182</b>	<b>2 091 760</b>	<b>+ 42,8 %</b>
Résultat financier (c)	- 291 364	- 268 543	- 237 459	- 231 338	- 273 079	- 725 066 <sup>32</sup>	/
Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (d)	- 97 571	- 11 879	- 96 839	- 264 799	- 90 323	- 7 660	/
<b>CAF brute (a-b+c+d)</b>	<b>1 075 471</b>	<b>1 459 630</b>	<b>396 648</b>	<b>1 893 390</b>	<b>2 155 781</b>	<b>1 359 035</b>	<b>+ 26,4 %</b>
<b>CAF brute retraitée<sup>33</sup></b>	<b>1 075 471</b>	<b>1 459 630</b>	<b>396 648</b>	<b>1 893 390</b>	<b>2 155 781</b>	<b>1 601 013</b>	<b>+ 48,6 %</b>
% des produits de gestion	6,8 %	9,1 %	2,3 %	10,9 %	12,0 %	8,9 %	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Le résultat retraité de la section de fonctionnement s'avère faible. Il est diminué par les dotations aux amortissements, en hausse, et en raison des provisions constituées en lien avec l'absence de paiement des loyers par l'EHPAD public (227 000 € par an depuis 2023).

**Tableau n° 4 : Évolution du résultat de fonctionnement**

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. sur période
<b>CAF brute retraitée</b>	<b>1 075 471</b>	<b>1 459 630</b>	<b>396 648</b>	<b>1 893 390</b>	<b>2 155 781</b>	<b>1 601 013</b>	<b>+ 48,6 %</b>
- Dotations nettes aux amort.	589 679	621 837	657 928	708 893	725 704	709 099	+ 20,3 %
- Dotations nettes aux provisions	- 334 024	0	12 220	0	500 361	- 82 220	/
Dont loyers de l'EHPAD					227 000	227 000	
Dont rôles de l'eau de 2020					300 000	- 300 000	
Dont autres	- 334 024		12 220		- 26 639	- 9 220	
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	2 925	900	900	900	13 336	16 790	/
<b>Résultat de fonctionnement retraité</b>	<b>822 742</b>	<b>838 693</b>	<b>- 272 599</b>	<b>1 185 397</b>	<b>943 052</b>	<b>990 924</b>	<b>+ 20,4 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

<sup>32</sup> Le résultat financier de 2024 s'élève à -483 088 € après retrait de la dépense d'ordre de 241 977,93 €.

<sup>33</sup> CAF brute retraitée de la charge financière de 241 977,93 € qui aurait dû constituer une dépense d'ordre.

#### 4.1.1 Des produits de gestion en hausse reposant sur la fiscalité

Il est à noter que les produits de fonctionnement de la commune représentent 1 048 € par habitant en 2024, soit moins que la moyenne de la strate (1 499 €). La fiscalité reversée par l'EPCI à la commune (622 000 € par an en moyenne) est significativement inférieure à la moyenne des communes de la strate (37 € par habitant, contre 205 € par habitant dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, soit 5,5 fois moins – cela représente un écart potentiel de 3 M€ par an). Cet écart s'explique par un niveau d'attributions de compensation faible pour des raisons historiques, celles-ci reposant principalement sur le faible rendement de la taxe professionnelle au moment de son transfert à l'intercommunalité en 2004. Enfin, la fiscalité locale est inférieure à la moyenne (608 € contre 675 €), en raison de bases et de taux plus bas<sup>34</sup>.

La hausse de 14 % des produits de gestion, qui passent de 15,8 M€ en 2019 à 18 M€ en 2024 (voir le tableau n° 15 de l'Annexe n° 1) résulte essentiellement de l'évolution croissante des ressources fiscales (elles représentent 73 % des produits de gestion en 2024).

En particulier, les produits issus de la fiscalité locale ont augmenté de 28 % (+2,3 M€) en raison de la hausse des bases fiscales, la commune ayant décidé de maintenir les taux malgré ses difficultés. Depuis la réforme de la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti (10,4 M€ en 2024) représente 84 % de l'ensemble de la fiscalité locale. Les produits de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires – qui représentent 3,8 % des logements – sont modestes mais ont été complétés en 2023 par l'instauration d'une taxe d'habitation sur les logements vacants.

La tendance haussière des ressources fiscales est cependant atténuée, depuis 2023, par la pénalité pour carence de logements sociaux sur le territoire communal (environ 300 000 € par an), en application de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »). Les logements sociaux représentent 6,3 % des résidences principales en 2023 alors qu'ils devraient en représenter 25 % (soit une carence d'environ 1 500 logements). Cette pénalité est ainsi susceptible d'augmenter dans les prochaines années.

En outre, alors que les droits de mutation à titre onéreux enregistraient une forte augmentation jusqu'en 2022, ils ont diminué de 500 000 € entre 2022 et 2024 (soit une baisse de 36 %) en raison de la conjoncture moins favorable du marché de l'immobilier.

Les ressources d'exploitation ont augmenté de 50 % entre 2019 et 2024. Celles-ci ont diminué entre 2020 et 2022 en raison de la crise sanitaire<sup>35</sup> mais ont connu un rebond important en 2023, essentiellement dû au doublement des recettes des services périscolaires et de la restauration scolaire (hausse du nombre d'usagers et des tarifs au 8 juillet 2022).

Les ressources institutionnelles ont diminué de 14 % entre 2019 et 2024, principalement sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (-17 %).

<sup>34</sup> 14,85 % contre 17,64 % pour la taxe d'habitation, 38,66 % contre 40,93 % pour le foncier bâti.

<sup>35</sup> Hors remboursement de mise à disposition de personnel (eau et assainissement) en 2021 et 2022.

#### 4.1.2 Des charges de gestion en hausse et des dépenses exceptionnelles

La faiblesse des produits de gestion comparativement aux communes de la même strate explique que les charges de gestion sont également inférieures à la moyenne (1 007 € par habitant contre 1 363 €). Entre 2019 et 2024, elles passent de 14,3 M€ à 15,9 M€ (+11,5 %).

Premier poste de dépenses, les dépenses de personnel connaissent une hausse modérée de 7,4 % durant la période contrôlée et représentent 56,6 % des charges courantes en 2024, soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne nationale constatée dans les communes de même taille (59 %).

En retirant les dépenses de personnel, les charges ont connu une hausse de 18 %.

Cependant, l'évolution des charges de gestion s'explique majoritairement par des charges exceptionnelles ponctuelles. Ainsi, en raison de la clôture des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement au 31 décembre 2020, le budget principal de la commune a dû reverser à l'EPCI des recettes perçues pour son compte (1,2 M€ en 2021 et 600 000 € en 2024). En 2023, la commune a dû reverser à l'État un acompte perçu pour une aide de 191 000 €, finalement indue. Ces dépenses non-négligeables ont pesé sur l'autofinancement de la commune.

Les charges à caractère général sont restées stables jusqu'en 2022, malgré certaines évolutions internes : les dépenses d'énergie ont fluctué<sup>36</sup>, les achats de petit matériel également (notamment pendant la crise sanitaire). Elles ont ensuite connu une hausse de 11 % en 2023. Celle-ci s'explique par la location des constructions modulaires à la suite de l'incendie de l'école Jean Moulin (environ 300 000 €) et par l'augmentation des dépenses de fluides (eau et énergie), dans un contexte inflationniste. Les dépenses d'assurances ont doublé entre 2019 et 2024, passant de 75 000 € à 158 000 € (en raison du faible nombre de soumissionnaires aux marchés et de la forte sinistralité de la commune).

Les subventions de fonctionnement versées ont diminué de 24 % entre 2019 et 2024, principalement en raison de l'évolution des subventions accordées aux personnes de droit privé, passées de 735 000 € à 261 000 €. La commune l'explique par la disparition de diverses associations subventionnées (centre social Martin Bidouré, office municipal de la culture, office de tourisme) et par la volonté de contenir les dépenses de fonctionnement.

---

<sup>36</sup> En raison des évolutions des prix et des marchés passés par le SYMIELEC, et des régularisations de dépenses sur des exercices différents qui rendent difficile l'interprétation des évolutions.

### 4.1.3 Un autofinancement qui se rétracte en 2024

La CAF nette est corrélée à la tendance de la CAF brute, dans la mesure où l'annuité en capital de la dette est plutôt stable entre 2019 et 2024. Ainsi, l'autofinancement a pâti des charges exceptionnelles supportées par la commune en 2021 et en 2024. La CAF nette a même été négative en 2021, l'annuité de la dette demeurant toutefois toujours couverte par des ressources propres.

Tableau n° 5 : Évolution de la CAF disponible

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. sur période
CAF brute	1 075 471	1 459 630	396 648	1 893 390	2 155 781	1 601 013	+ 48,6 %
- annuité capital de la dette	725 251	804 696	764 999	684 494	699 375	765 879	+ 5,6 %
= CAF nette	350 220	654 933	-368 350	1 208 896	1 456 406	835 134	+ 138 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

## 4.2 Les investissements

### 4.2.1 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement effectuées entre 2019 et 2024, pour un montant de 29 M€, ont notamment permis la réalisation du nouveau complexe sportif (cinq stades, une piste d'athlétisme, vestiaires et locaux). Avec un coût global d'environ 15 M€<sup>37</sup>, principalement supportés sur les exercices 2022 et 2023, il s'agit du principal investissement de la commune au cours de la période contrôlée. D'autres investissements importants ont été conduits comme la rénovation du chœur de la basilique (1,9 M€), la rénovation énergétique de l'école Paul Barles (430 000 €) ou encore la réfection de l'école Jean Moulin (215 000 €). 3,6 M€ ont par ailleurs été consacrés à des travaux de voirie.

Entre 2019 et 2024, le niveau moyen d'investissement de la commune est inférieur à la moyenne, l'investissement s'étant concentré sur 2022 et 2023 pour le complexe sportif.

<sup>37</sup> 15 M€ TTC dont : 9,6 M€ HT pour la construction de la plaine sportive, 1,4 M€ HT pour les fouilles archéologiques préventives, 1,1 M€ HT pour la maîtrise d'œuvre, 0,5 M€ TTC pour le club house de rugby.

Tableau n° 6 : Comparaison du niveau de dépenses d'équipement

En euros par habitant	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne
Saint-Maximin-la-Sainte-Baume	243	103	241	461	513	184	291
Communes de 10 000 à 20 000 hab.	376	309	324	361	394	421	364

Source : direction générale des finances publiques.

Les dépenses d'équipement ont été largement financées par le recours à l'emprunt, à hauteur de 9,3 M€, l'autofinancement représentant pour sa part un montant de 3,9 M€, auxquels il convient d'ajouter les ressources propres telles que les subventions d'équipement, le FCTVA, la taxe d'aménagement et les cessions, pour des montants respectifs de 5,2 M€, 3,6 M€, 2,7 M€ et 1,3 M€. La commune a également mobilisé son fonds de roulement de façon significative (2,9 M€) (voir le tableau n° 17 de l'Annexe n° 1).

#### 4.2.2 La commune prend insuffisamment en compte la transition écologique

La commune n'a adopté aucune stratégie dans le domaine de la transition écologique et ne démontre pas de volonté de s'engager dans cette démarche.

À compter de l'exercice 2024, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants sont tenues de joindre au compte administratif un état annexé intitulé « impact du budget pour la transition écologique »<sup>38</sup>. Ce dernier doit présenter les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France. Cette mesure vise à favoriser les investissements durables et contribue à la planification de la transition écologique.

Or, l'annexe C3 du projet de compte administratif 2024<sup>39</sup> est complétée très partiellement et de façon peu fiable<sup>40</sup>. À ce jour, la commune ne s'est pas dotée d'un budget vert, d'un budget climat ou d'une réelle lecture analytique de son action en faveur de la transition écologique.

<sup>38</sup> En vertu de l'article 191 de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>39</sup> Le projet de compte administratif 2024 a été rejeté par délibération du 23 juillet 2025.

<sup>40</sup> L'annexe reprend les dépenses d'équipement mandatées à hauteur de 2,8 M€ contre un total de 3,3 M€. La présentation par nature (2 831 865 €) et celle par fonction (2 816 200 €) ne concordent pas.

### **L'absence de prise en compte du décret « éco-énergie tertiaire »**

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », a inscrit au code de la construction et de l'habitation (CCH) une obligation de réduire la consommation énergétique des bâtiments tertiaires par rapport à 2010 à hauteur de 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050, ou bien l'atteinte d'un seuil de performance énergétique défini pour chaque type de bâtiment. Le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 fixe les conditions d'application en imposant à tous les propriétaires et, le cas échéant, aux preneurs à bail de tout bâtiment hébergeant exclusivement des activités tertiaires sur une surface supérieure ou égale à 1 000 m<sup>2</sup>, de transmettre chaque année sur la plateforme OPERAT les consommations énergétiques des bâtiments concernés. Il s'agit d'une formalité obligatoire depuis le 31 décembre 2022 qui vise à permettre de dresser un état des lieux de la performance du parc immobilier tertiaire, à obliger les acteurs de l'immobilier tertiaire à engager des actions d'amélioration de la performance du parc immobilier et à tendre vers la sobriété énergétique.

La commune ne procède pas à cette transmission obligatoire des données de consommation énergétiques de ses bâtiments sur la plateforme OPERAT<sup>41</sup>. Elle méconnaît donc les articles L. 174-1, R. 174-22 à R. 174-32 et R. 185-2 du CCH et s'expose donc à des mises en demeure qui pourront être suivies d'une amende administrative.

La commune ne dispose pas d'un plan de sobriété énergétique. Entre 2019 et 2024, la commune n'a procédé qu'à une opération de rénovation énergétique (le remplacement du système de chauffage de l'école Paul Barles). Depuis 2022, elle procède à l'extinction nocturne de 29 postes d'éclairage public.

L'ordonnateur a affirmé ne pas satisfaire aux obligations réglementaires en matière de budget vert en raison de la vacance du poste de directeur des finances en 2024, la priorité ayant été donnée à la gestion des affaires courantes. Il a avancé des raisons financières comme principal frein à la mise en place du budget vert et, plus largement, d'une culture territoriale liée au développement durable (coût du développement des compétences humaines techniques, en internes ou en externe). Or, les enjeux environnementaux appellent des actions dans une grande variété de domaines (énergies renouvelables, mobilités décarbonées, préservation des ressources, transition alimentaire avec la restauration scolaire, etc.).

## **4.3 La situation bilancielle appelle à la vigilance**

### **4.3.1 Un endettement en hausse**

L'encours de la dette a augmenté de 33 % entre 2019 et 2024.

<sup>41</sup> OPERAT (Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire) est une plateforme numérique gérée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui permet de recueillir et de suivre les données de consommation d'énergie du secteur tertiaire.

La dette de la commune est constituée à 55 % de produits à taux fixe et à 45 % de lignes à taux variable. Cette dette, significativement composée de taux variables, présente peu de risque (2,9 % de l'encours est classé en A-2) mais, en période de remontée des taux d'intérêts, elle grève les charges de fonctionnement, particulièrement en 2024 (taux apparent de 3,5 % contre 1,9 % l'année précédente).

À la suite de la dissolution des budgets annexes « eau » et « assainissement », leur encours de dette (2,3 M€) a été intégré au budget principal, majorant temporairement l'encours de ce dernier (11,9 M€ à fin 2020) avant d'être transféré à la communauté d'agglomération. Un emprunt de 6 M€, contracté en 2022, a été débloqué en 2022 et 2023 pour financer la construction du nouveau complexe sportif.

En 2023, un crédit relais de 1,1 M€ a été souscrit pour une durée de deux ans dans l'attente de la vente d'un terrain. Cependant, au terme du contrat, la vente n'était toujours pas intervenue. La commune a dû le rembourser en 2025, le crédit ayant alimenté temporairement et artificiellement la trésorerie dans une période intense sur le plan des investissements<sup>42</sup>.

Le montant non significatif emprunté en 2024 (242 000 € correspondant à des intérêts recapitalisés sur un emprunt) a eu pour effet d'infléchir l'évolution haussière de l'endettement due à la construction du nouveau complexe sportif. L'encours de la dette s'établit à 13,9 M€ au 31 décembre 2024.

La capacité de désendettement, qui traduit le nombre d'années nécessaires au remboursement de la dette si la commune y affectait l'intégralité de la CAF brute, a atteint un niveau préoccupant de 22 années en 2021, en raison d'une CAF plus basse. En 2022 et 2023, malgré un endettement en hausse, la capacité de désendettement atteint un niveau satisfaisant (6 ans) grâce à l'augmentation de la CAF, avant de se dégrader (près de 9 ans en 2024) en raison de la rétractation de l'autofinancement.

**Tableau n° 7 : Évolution de la dette du budget principal**

<i>En euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Encours de dette au 1<sup>er</sup> janvier</i>	9 163 231	10 408 698	11 920 729	8 815 434	12 072 521	14 426 049
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	725 251	804 696	764 999	684 494	699 375	765 879
- <i>Autres dettes non financières</i>	29 281	23 013	77 921	58 569	47 097	45 994
+ <i>Intégration de dettes (BA de l'eau)</i>	0	2 339 740	-2 262 375	0	0	0
+ <i>Nouveaux emprunts</i>	2 000 000	0	0	4 000 149	3 100 000	241 978
<b>= Encours de dette au 31 décembre (A)</b>	<b>10 408 698</b>	<b>11 920 729</b>	<b>8 815 434</b>	<b>12 072 521</b>	<b>14 426 049</b>	<b>13 856 155</b>
<i>CAF brute retraitée (B)</i>	1 075 471	1 459 630	396 648	1 893 390	2 155 781	1 601 013
<b>Capacité de désendettement (en années) (A/B)</b>	<b>9,7</b>	<b>8,2</b>	<b>22,2</b>	<b>6,4</b>	<b>6,7</b>	<b>8,7</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

<sup>42</sup> Le 24 juillet 2025, par une délibération n° 45/2025, le conseil municipal a refusé de proroger ce crédit relais d'une année contre 48 510 € d'intérêts supplémentaires.

### 4.3.2 Une trésorerie tendue

Entre 2019 et 2024, le fonds de roulement net global<sup>43</sup> a été multiplié par 3,4. Il atteint un niveau satisfaisant de 2,5 M€ (soit 55 jours de charges courantes) mais s'est dégradé à compter de 2022 en raison des prélèvements réalisés pour financer les investissements.

Le besoin en fonds de roulement<sup>44</sup>, qui devrait tendre vers zéro pour optimiser le niveau de trésorerie, a nettement augmenté, pesant sur la trésorerie. Il a été négatif en 2019, signifiant que le fonctionnement courant de la commune a constitué une ressource en trésorerie.

La trésorerie<sup>45</sup> au 31 décembre a globalement diminué au cours de la période contrôlée, atteignant 1,5 M€ en 2024, équivalent à 32,8 jours de charges courantes, soit un niveau passable. Depuis 2022, la commune a souscrit à plusieurs lignes de trésorerie (de 500 000 € à 1 M€ selon les exercices), ce qui illustre ses difficultés croissantes à faire face à ses charges courantes.

La tendance négative observée doit inciter la commune à veiller à ce que cet indicateur de santé financière ne se dégrade pas durablement. Le remboursement du crédit relais de 1,1 M€ intervenu en juillet 2025 va fortement dégrader le fonds de roulement, et par conséquent le niveau de trésorerie de l'exercice, appelant à la plus grande vigilance.

**Tableau n° 8 : Évolution de la trésorerie**

Au 31 décembre, en euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. sur période
Fonds de roulement net global	741 235	3 851 710	4 465 669	2 877 455	2 188 344	2 508 061	+ 238 %
- Besoin en fonds de roulement	- 1 807 853	574 875	845 432	1 225 486	810 640	1 012 268	/
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>2 549 089</b>	<b>3 276 835</b>	<b>3 620 835</b>	<b>1 651 969</b>	<b>1 377 703</b>	<b>1 495 793</b>	<b>- 41,3 %</b>
en nb de jours de charges courantes	63,8	82,5	80,5	39,7	32	32,8	/

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

<sup>43</sup> Il désigne la différence entre les ressources stables et les emplois stables.

<sup>44</sup> Il désigne la différence entre les créances et les dettes à court terme.

<sup>45</sup> Égale à fonds de roulement – besoin en fonds de roulement.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La situation financière est structurellement tendue en raison du faible niveau des recettes, imputable notamment à la fiscalité reversée par l'EPCI (5,5 fois moins que la moyenne par habitant), ce qui contraint les marges de manœuvre financières de la commune.*

*Or, les finances communales ont subi des dépenses exceptionnelles en 2020, 2021 et 2024 qui ont encore aggravé le résultat de fonctionnement. Ces dépenses sont imputables au reversement des excédents des budgets annexes « eau » et « assainissement » (pour plus de 2 M€) et à l'absence de paiement des loyers par l'EHPAD (0,6 M€ jusqu'en 2024). Les perspectives pour les prochaines années appellent à la vigilance car la commune devra encore reverser plus de 0,7 M€ à l'intercommunalité et supporter au moins 0,5 M€ entre 2025 et 2031 au titre de l'annulation de la dette passée de l'EHPAD. Elle devra également être particulièrement attentive à sa trésorerie, dont le niveau est très dégradé en 2025.*

*Dans ce contexte, entre 2019 et 2024, la dette a augmenté de 33 % pour financer les investissements de la commune, dont le nouveau complexe sportif à hauteur de 15 M€. L'endettement présente un niveau convenable.*

---

## 5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1 Une organisation de la fonction ressources humaines à améliorer

#### 5.1.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) est composée de 7 agents représentant 6,5 équivalents temps-plein (ETP). La directrice des ressources humaines, attachée territoriale, est assistée de deux chargés de gestion des ressources humaines (catégorie C). En raison de son absence, ceux-ci ont suppléé la directrice entre janvier et août 2025. Quatre autres agents exercent les fonctions d'assistant des ressources humaines.

Il ressort de la fiche de poste de la directrice que celle-ci est mobilisée sur des tâches d'exécution qui ne sont normalement pas dévolues à un agent de catégorie A, dont les missions relèvent de la conception, de l'encadrement et de la direction (par exemple réaliser la paye, assurer la gestion administrative du personnel, gérer les dossiers de médailles du travail, gérer les dossiers de retraite, participer à la gestion des archives, accueillir et informer les agents, tenir à jour les organigrammes). Le coefficient d'importance attribué à ces tâches est aussi élevé que des missions pourtant consubstantielles à cet emploi de direction (par exemple assurer le management, mettre en place les projets de ressources humaines, participer à la définition de la politique RH de la collectivité, assurer une veille juridique, etc.).

Plus largement, la répartition des tâches au sein du service reflète une organisation peu optimale : alors même que la directrice et les deux gestionnaires sont mobilisés pour la saisie de la paye de bout en bout, deux assistants sont essentiellement chargés du suivi des arrêts maladie, un autre est chargé de gérer les congés des agents et les inscriptions aux formations.

Ainsi, l'ensemble des constats du présent rapport en matière de ressources humaines doit conduire la commune à réviser les fiches de poste des agents de la DRH, de sorte à répondre efficacement aux problématiques relatives, notamment, à la formalisation des procédures et des décisions, au suivi des effectifs, au temps de travail et aux heures supplémentaires, au recours aux agents contractuels, à la rémunération et à l'absentéisme.

### 5.1.2 La tenue des dossiers individuels des agents

Les dossiers individuels des agents sont gérés en format papier, bien que les arrêtés soient également stockés de façon dématérialisée depuis 2023. Or, selon l'article R. 137-2 du code général de la fonction publique (CGFP), en cas de coexistence des supports électronique et papier, toute pièce versée ne peut être conservée que sur l'un des deux supports.

La tenue des dossiers individuels souffre de certaines lacunes. Ils sont séparés en deux parties, les évaluations et les fiches de poste étant conservées séparément, alors qu'un dossier unique devrait contenir l'ensemble des pièces intéressant la situation administrative de l'agent<sup>46</sup>. Les évaluations professionnelles sont convenablement archivées<sup>47</sup>. Entre 2020 et 2025, seule la DGS ne dispose pas d'évaluation professionnelle, alors que l'entretien professionnel est obligatoire : l'administration qui s'abstient de procéder à l'évaluation durant plusieurs années commet une faute pouvant causer un préjudice aux agents concernés<sup>48</sup>.

D'autres pièces sont parfois manquantes, notamment des états d'heures supplémentaires ou d'astreintes. Les pièces présentes ne sont ni numérotées ni enregistrées sans discontinuité<sup>49</sup>, ce qui peut nuire à leur traçabilité.

En outre, l'arrêté sanctionnant un agent d'un blâme en 2022 était toujours présent dans le dossier de l'intéressé en 2025, ce qui contrevient à l'article L. 533-5 du CGFP.

Afin d'améliorer la tenue des dossiers et protéger les droits des agents, la chambre préconise la mise en place de dossiers numériques uniques respectant la nomenclature fixée par arrêté du 21 décembre 2012, au minimum pour les nouveaux agents recrutés par la commune.

<sup>46</sup> Articles L. 137-1 et R. 137-1 du CGFP.

<sup>47</sup> Les évaluations professionnelles sont réalisées sur logiciel puis imprimées, une à une, tous les ans. Une gestion entièrement dématérialisée serait à la fois plus simple, plus fiable et moins chronophage pour le service.

<sup>48</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 25 octobre 2023, n° 21PA02972.

<sup>49</sup> Articles L. 137-1 à L. 137-4 du CGFP.

## 5.2 Le temps de travail des agents n'est toujours pas régulier

### 5.2.1 Une absence de formalisation de l'organisation du temps de travail

La commune ne dispose pas d'un document-cadre fixant les modalités du temps de travail et son organisation. Celles-ci sont parfois édictées dans des notes internes du DGS<sup>50</sup>, mais de nombreux sujets essentiels ne font l'objet d'aucune formalisation (par exemple l'organisation des cycles de travail, les modalités de calcul et d'attribution des jours de réduction du temps de travail dits « RTT », le report des congés et des heures supplémentaires, le circuit de validation des heures supplémentaires payées ou récupérées, les règles générales comme les heures limites de départ et d'arrivée des agents ou les modalités de validation des emplois du temps, etc.). Des principes généraux ont été indiqués à la chambre, mais ne sont formalisés dans aucun document.

Par exemple, les agents travaillant 37h par semaine, sur 4,5 ou 5 jours, disposent de 87 heures de réduction du temps de travail (RTT). Cette attribution concerne 15 % des agents titulaires et n'appelle pas d'observation sur le fond, son calcul étant correct si les jours de congés irréguliers sont supprimés et que la journée de solidarité est mise en œuvre. En revanche, ce dispositif n'est formalisé dans aucun document.

Les délibérations fournies sur le temps de travail portent seulement sur l'annualisation du travail des agents des écoles, sur le télétravail et sur les astreintes. La délibération n° 157/2019 du 8 novembre 2019 rappelle seulement le principe d'un temps de travail annuel de 1 607 heures, en ne fixant aucune modalité concrète de mise en œuvre.

Or, selon l'article L. 611-2 du CGFP, les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité, c'est-à-dire par l'assemblée délibérante. En outre, d'après l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, l'organe délibérant de la collectivité détermine, après avis du comité social territorial, les conditions de mise en place des cycles de travail.

Au vu des irrégularités relevées dans la présente partie, la chambre recommande à la commune de se doter d'un règlement du temps de travail exhaustif, adopté en conseil municipal dès 2026, permettant de s'assurer que la commune se conforme en tous points à la réglementation en vigueur.

**Recommandation n° 3. : Adopter un règlement du temps de travail.**

Depuis le précédent rapport de la chambre, une amélioration a été relevée concernant la présentation du temps de travail dans les rapports d'orientations budgétaires. Ces éléments sont toutefois trop peu précis.

---

<sup>50</sup> Gestion des emplois du temps et des vacances scolaires, gestion des heures supplémentaires des responsables, autorisations spéciales d'absences, temps de pause quotidien et absence pendant le temps de travail, etc.

### **5.2.2 L'attribution irrégulière de jours de congés supplémentaires**

Le temps de travail annuel des agents est fixé par la loi à 1 607 heures. Or, plusieurs pratiques très anciennes, consistant à attribuer des jours de congé supplémentaires, conduisent au non-respect de ces dispositions à Saint-Maximin-la-Sainte-Baume.

Chaque année sur l'ensemble de la période contrôlée, par le biais de notes à l'attention du personnel, les maires successifs ont attribué 3 ou 4 jours de congés en plus des 25 jours légaux. Ces jours supplémentaires, fixes, sont présentés comme des journées de fermeture des services et concernent donc l'ensemble des agents. Ils interviennent le plus souvent en mai, en juillet ou en août, le lendemain ou la veille de Noël et le lendemain ou la veille du jour de l'an.

La commune attribue également, sans base légale, deux jours de congés par semestre en l'absence de congé maladie (soit jusqu'à quatre jours par an). Ces jours supplémentaires sont accordés depuis de nombreuses années sans décision de l'assemblée délibérante et sans aucune formalisation. En 2024, ce dispositif a concerné 136 agents qui ont bénéficié, pour l'année suivante, de 3,1 jours de congés pour « non-maladie » en moyenne.

Cette mesure, qui concerne seulement les agents titulaires (78 % des ETP en 2024), crée une distinction entre les agents en bonne santé et ceux contraints de s'arrêter pour des raisons de santé. Elle contrevient à l'article L. 131-1 du CGFP qui dispose qu'aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les agents publics en raison de leur état de santé.

Au final, la commune accorde chaque année jusqu'à 7 ou 8 journées de congé supplémentaires, de façon irrégulière. Ces jours, qui ne reposent sur aucune base légale et qui contreviennent à la délibération n° 157/2019 du 8 novembre 2019, doivent être rapidement et définitivement supprimés.

### **5.2.3 La journée de solidarité n'est pas mise en œuvre**

La journée de solidarité a été mise en place par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, précisée par une circulaire du 7 mai 2008 pour la fonction publique territoriale. La délibération du conseil municipal du 8 novembre 2019 a fixé le temps de travail annuel des agents à 1 607 heures, contre 1 600 heures auparavant, en raison de la création de la journée de solidarité.

La chambre note d'abord le caractère tardif de cette délibération, intervenue quinze ans après la création de la journée de solidarité par le législateur. Elle note également son caractère imprécis, la délibération ne comportant aucune indication sur les conditions concrètes de mise en œuvre de la journée de solidarité pour les agents.

Surtout, en dépit de la délibération adoptée par le conseil, la chambre observe que la journée de solidarité n'est pas effectivement mise en œuvre, ce qui est irrégulier.

Il appartient donc à la commune de mettre en œuvre de façon effective la journée de solidarité, conformément à l'article L. 621-10 du CGFP<sup>51</sup>. Ces modalités devront être établies par une délibération spécifique, après avis du comité social territorial, conformément à l'article L. 621-11 du même code.

#### 5.2.4 Le coût du non-respect de la durée légale du temps de travail

Outre leur irrégularité, l'accord de jours de congé supplémentaires et l'absence de mise en œuvre de la journée de solidarité constituent un coût non négligeable pour la commune, estimé à environ 302 000 € en 2024 soit l'équivalent de 8 équivalents temps-plein moyens (*voir les tableaux n° 19 et 20 de l'Annexe n° 2*).

L'attribution de jours de congés supplémentaires et la non-application de la journée de solidarité conduisent à minorer le temps de travail des agents, inférieur aux 1 607 heures fixées par la loi pour l'ensemble de la fonction publique.

La chambre avait déjà fait ce constat dans son précédent rapport d'observations définitives et avait recommandé d'y mettre un terme. Elle enjoint désormais la commune de faire évoluer le temps de travail des agents afin de se mettre en conformité avec les obligations légales. Le futur règlement du temps de travail de la commune devra s'inscrire dans ce cadre et prévoir des dispositifs de contrôle robustes permettant de s'assurer de l'effectivité du temps de travail.

**Recommandation n° 4.** : Se conformer sans délai à la durée légale du travail de 1 607 heures par an en supprimant les jours de congés irréguliers et en appliquant la journée de solidarité.

#### 5.2.5 Le report irrégulier des congés sans limite de temps ni de nombre

Sans que cela ne soit prévu dans un quelconque document, les agents bénéficient d'un report systématique de tous leurs congés non pris<sup>52</sup> sur l'année suivante, sans aucune limite sur le nombre de jours ni le temps. Ainsi, les congés peuvent se cumuler d'année en année pour former *in fine* un stock important. Par exemple, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, des agents disposent de 183, 160 ou 124 jours de congé reportés, ce qui représente plus de 6 mois de congés potentiels.

Cette pratique contrevient à l'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux qui dispose que les congés dus pour une année de service accompli ne peuvent se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle<sup>53</sup>. Il convient donc d'y mettre un terme.

---

<sup>51</sup> Selon l'article L. 621-10 du CGFP, la journée de solidarité peut être accomplie par les agents publics selon l'une des modalités suivantes : le travail d'un jour férié précédemment chômé autre que le 1<sup>er</sup> mai ; le travail d'un jour de réduction du temps de travail tel que prévu par les règles en vigueur ; ou toute autre modalité permettant le travail de sept heures précédemment non travaillées, à l'exclusion des jours de congé annuel.

<sup>52</sup> Congés annuels, congés de fractionnement, congés pour non-maladie.

<sup>53</sup> Hormis pour les cas prévus par le décret n° 2025-564 du 21 juin 2025 relatif aux régimes dérogatoires de report et d'indemnisation des droits à congé annuel dans la fonction publique.

Si la commune entend mettre en place un système de report des congés, il convient qu'elle généralise la pratique du compte épargne-temps conformément au décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

### **5.2.6 Des autorisations spéciales d'absence à revoir**

Le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) a été fixé par la délibération n° 157/2019 du 8 novembre 2019. Depuis, des notes internes ont modifié ce régime. La chambre rappelle qu'il appartient au conseil municipal de définir et d'aménager le temps de travail des agents<sup>54</sup>, et qu'en tout état de cause une simple note ne peut modifier une décision de l'assemblée délibérante.

Les autorisations spéciales d'absence accordées par la commune aux agents pour événements familiaux sont souvent plus favorables que celles dont bénéficient les agents de l'État. Ainsi, là où la fonction publique d'État ne vise que le mariage (ou le pacte civil de solidarité) de l'agent, la commune accorde en plus un jour d'absence pour le mariage d'un enfant et un jour pour le mariage des parents, frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces. La commune accorde des jours pour d'autres motifs non prévus pour les fonctionnaires de l'État (2 jours en cas de déménagement de l'agent, 1 jour en cas de décès des frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs, beaux-parents, oncles, tantes, nièces, neveux).

En outre, la commune attribue des jours d'absence, pourtant non prévus dans les notes, aux agents qui sont membres du bureau de l'association du Comité d'action sociale (23 jours par an en moyenne entre 2022 et 2024). Cette pratique, qui s'apparente à une mise à disposition d'agents sans convention, est irrégulière car elle ne peut être mise en œuvre à titre gratuit. La chambre engage donc la commune à mettre un terme à la mise à disposition gratuite d'agents, en établissant une convention de mise à disposition et en demandant le remboursement de la masse salariale correspondante à l'association.

L'interprétation extensive des dispositions de l'article L. 622-1 du CGFP sur les autorisations spéciales d'absence réduit de fait le temps de travail des agents (de 45 jours au total en 2024, ce qui représente 19 % des ASA).

Cependant, dans le cas du décès d'un enfant, la commune n'attribue que 5 jours (ou 7 jours si l'enfant a moins de 25 ans), plus 8 jours qui peuvent être fractionnés, soit un total de 13 ou 15 jours, alors que l'article L. 622-2 du CGFP prévoit un total de 12 ou 22 jours. La commune doit donc se mettre en conformité avec la réglementation. De même, la commune n'attribue pas d'ASA pour la maladie très grave d'un enfant ou d'un parent. L'ordonnateur a cependant précisé que, dans cette situation, une demande pouvait lui être directement formulée.

---

<sup>54</sup> Article L. 611-2 du CGFP.

### 5.3 Une gestion défaillante des heures supplémentaires

#### 5.3.1 Le non-respect des délibérations du conseil municipal

Le régime des heures supplémentaires applicable aux agents territoriaux repose notamment sur les articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Ce texte renvoie au régime juridique applicable aux fonctionnaires de l'État et aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Le conseil municipal doit autoriser la réalisation de travaux supplémentaires au sein de la commune pour tout ou partie du personnel et déterminer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires en fonction des besoins des services. À Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, le versement d'indemnités horaires pour 5 084 heures supplémentaires a représenté 124 000 € en 2024.

L'ordonnateur a transmis une délibération n° 415 du 16 décembre 2003 autorisant l'attribution d'IHTS pour les agents relevant « *du cadre d'emploi des agents techniques, des agents d'entretien, des agents de maîtrise et les agents relevant des cadres d'emplois de la filière police* ». Or, les cadres d'emploi des agents techniques et des agents d'entretien n'existent pas (mais les agents de maîtrise sont l'un des cadres d'emploi de la filière technique). Une autre délibération n° 162 du 19 décembre 2007 autorise le versement des IHTS aux agents de catégorie B, seulement pour « *la police municipale, les contrôleurs (ce qui ne correspond à aucun emploi précis), animateurs, rédacteurs et techniciens supérieurs* ».

Ces dispositions manquent de clarté dans la mesure où elles ne fixent pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation de travaux supplémentaires.

Surtout, aucune délibération ne prévoit la possibilité d'attribuer des IHTS à des agents de catégorie C (à l'exception des agents de la filière technique et de la police) et de catégorie B (à l'exception des filières animation, administrative, technique et de la police). Ainsi, 58 % des IHTS versées le sont irrégulièrement en l'absence de toute autorisation du conseil municipal. Les délibérations ne mentionnent pas non plus les statuts (titulaires, contractuels, stagiaires) susceptibles de bénéficier des IHTS.

Dès lors, le chambre recommande à la commune d'adopter une nouvelle délibération, plus claire et exhaustive, permettant le versement régulier des IHTS aux agents.

<b>Recommandation n° 5.</b> : Adopter une délibération permettant le versement régulier des indemnités horaires pour travaux supplémentaires.
---

#### 5.3.2 L'absence de contrôle automatisé des heures supplémentaires

Aucun dispositif automatisé de contrôle du temps de travail (badgeuse ou autre système) permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies par les agents n'a été mis en place, en dépit de l'obligation fixée par l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 précité.

Le versement d'IHTS est irrégulier en l'absence d'un dispositif automatisé, sauf pour les agents exerçant leurs activités hors de leurs locaux de rattachement ou affectés sur des sites dont l'effectif susceptible de bénéficier d'IHTS est inférieur à 10. Or, seulement 4 % des IHTS sont versées à des agents affectés sur des sites comprenant moins de 10 agents.

Seulement pour ceux-ci, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le contrôle automatisé. Dans les faits, ce dispositif est étendu à tous les agents de la commune bénéficiant d'IHTS.

En outre, il est fréquent que des agents effectuent plus de 25 heures supplémentaires par mois (rémunérées ou récupérées)<sup>55</sup>, ce qui contrevient à l'article 6 du décret n° 2002-60 précité. Il est également arrivé qu'un agent travaille 16 heures dans la même journée en raison de la réalisation d'heures supplémentaires (soit 6h de plus que le plafond réglementaire).

Il ressort de l'ensemble de ces constats que la mise en œuvre d'un contrôle automatisé du temps de travail favoriserait le contrôle des heures supplémentaires effectuées, diminuerait les tâches administratives des chefs de service, et permettrait surtout de régulariser et de fiabiliser le paiement des IHTS.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en place un système de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires réalisées, afin de régulariser le versement des indemnités et de respecter les plafonds réglementaires.

### 5.3.3 Un stock considérable d'heures supplémentaires à récupérer

Les heures supplémentaires réalisées sont en diminution depuis 2022, mais demeurent à un niveau assez élevé (en moyenne 48 heures par an et par ETP).

La commune privilégie la récupération, plutôt que le paiement des heures supplémentaires réalisées. En effet, seules les heures de nuit, dimanche ou jour férié sont payées si l'agent le souhaite. Les heures supplémentaires simples ne sont payées qu'exceptionnellement (pour les services techniques et événementiel dans les cas des manifestations organisées par la commune, ou en cas de circonstances exceptionnelles et après autorisation de l'ordonnateur). Ces règles ne sont formalisées dans aucun document.

Or, lorsque les heures doivent être récupérées, aucune limite temporelle n'est fixée pour leur récupération (par exemple dans un délai d'un an, ou avant la fin de l'année). Par conséquent, le stock d'heures supplémentaires restant à récupérer par les agents est significatif et croissant. Il représente 22 325 heures fin 2024, soit l'équivalent de 14 ETP.

<sup>55</sup> Agent A : 29 heures supplémentaires en décembre 2023, 41,5 en avril 2024, 49,5 en mai 2024, 27 en juin 2024. Agent B : 30 en décembre 2023, 27 en mars 2024, 30 en avril 2024, 43,5 en mai 2024, 27 en juillet 2024, 41 en août 2024. Agent C : 29 en décembre 2023, 46,5 en juillet 2024. Agent D : 36 en décembre 2023, 60 en juillet 2024. Agent E : 41 en décembre 2023, 48 en juillet 2024. Agent F : 65 en juin 2024.

**Tableau n° 9 : Évolution des heures supplémentaires**

	2022	2023	2024
<i>Heures supplémentaires réalisées</i>	13 274	12 049	11 166
<i>Dont heures payées (IHTS)</i>	7 579	6 111	5 084
<i>Dont heures « à récupérer »</i>	5 695	5 938	6 082
<b><i>Stock des heures à récupérer au 31/12</i></b>	<b>19 323</b>	<b>21 269</b>	<b>22 325</b>

Source : CRC, d'après les données de la commune et les fichiers de paye.

Certains agents disposent d'un stock très conséquent au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Ainsi, un agent dispose de 5 309 heures à récupérer (soit l'équivalent de 3,3 années de travail à temps plein<sup>56</sup>), un autre de 1 986 heures (1,24 année), etc. Cette pratique a conduit des agents à partir plus d'un an avant la date de leur départ en retraite<sup>57</sup>, ce qui affecte nécessairement le bon fonctionnement du service et empêche la collectivité de recruter un nouvel agent sur un poste occupé.

**Tableau n° 10 : Les agents disposant du plus important stock d'heures supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2025, et leur stock de congés**

<i>Agent</i>	<i>Service</i>	<i>Stock d'heures supp. (A)</i>	<i>Stock de jours de congés (B)</i>	<i>En années (A+B)</i>
1	Services techniques	5 309,75	160	<b>4,00</b>
2	Espaces verts	1 986	95	<b>1,65</b>
3	Allô M. le Maire	1 883,5	20	<b>1,26</b>
4	Manifestations	1 207,75	124	<b>1,29</b>
5	Espaces verts	1 223,75	15	<b>0,83</b>
6	Bâtiments	904,5	18	<b>0,64</b>
7	Propreté	876	0	<b>0,55</b>
8	Magasin et achats	732,75	100	<b>0,90</b>
9	Bâtiments	708,51	88	<b>0,82</b>
10	Bâtiments	622,25	9,5	<b>0,43</b>

Source : CRC, d'après les données de la commune.

La Cour des comptes a déjà critiqué le détournement du principe de la compensation horaire par la pratique d'un stockage au-delà de l'année<sup>58</sup>. Elle a rappelé que la récupération des heures n'est pas neutre budgétairement, dans la mesure où récupérer une heure supplémentaire revient à la rémunérer au taux horaire de l'agent public.

<sup>56</sup> Cet agent dispose également de 160 jours de congés reportés, soit un total de 4 années.

<sup>57</sup> Exemple d'un agent en repos compensateur pendant 12 mois pour récupérer 1 213 heures, avant son départ en retraite en 2023. Durant cette période, la masse salariale acquittée par la commune s'élève à environ 34 180 €.

<sup>58</sup> Cour des comptes, *Les heures supplémentaires dans la fonction publique*, 2020.

Cette situation constitue un risque dans la mesure où la continuité du service pourrait être remise en cause si plusieurs agents faisaient valoir leur droit au repos compensateur simultanément, ou pour de longues périodes, d'autant que le report sans limite des congés s'y ajoute. En outre ce dispositif, par son ampleur, contrevient à l'annualisation du temps de travail<sup>59</sup> en permettant le report illimité des repos compensateurs. Enfin, l'incapacité de la commune à assurer la récupération d'un nombre d'heures aussi important pourrait *in fine* la placer dans la quasi-obligation de les payer, ce qui constituerait une dépense importante.

En outre, cette situation témoigne, au mieux, d'un sous-effectif aigu dans certains services ou d'une inadéquation des cycles de travail avec les besoins du service et, au pire, d'un mauvais décompte des heures supplémentaires effectivement réalisées par les agents.

Dans ces conditions, la commune pourrait instaurer un délai raisonnable pour la récupération des heures supplémentaires effectuées, ou généraliser la création de comptes épargne-temps (CET) pouvant être alimentés par les jours de repos compensateurs, dans les conditions prévues par l'article 3 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 précité. Dans l'intérêt du service, la commune pourrait également mettre en place une limite au nombre d'heures épargnées par le biais d'un écrêtement, en fixant un seuil maximal d'heures à récupérer.

## 5.4 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) permet de piloter et d'adapter les emplois, les effectifs et les compétences de la collectivité à sa stratégie et aux modifications des environnements technique, juridique et financier. La GPEEC, encore non engagée par la commune alors qu'elle est une composante obligatoire des lignes directrices de gestion, reste à développer.

### 5.4.1 Des effectifs en diminution

La commune compte 232 agents en équivalent temps-plein travaillé (ETPT)<sup>60</sup> en 2024, soit un niveau d'administration équivalent à la moyenne des communes de 10 000 à 19 999 habitants. Les effectifs de la commune, exprimés en ETPT, ont connu une baisse de 10 % entre 2019 et 2024. En 2024, aucun agent n'est mis à disposition par la commune auprès d'un autre organisme.

L'âge moyen des effectifs, de 47 ans, est peu évolutif sur la période contrôlée. Les agents titulaires sont en moyenne plus âgés (50 ans) que les non-titulaires (40 ans).

<sup>59</sup> Prévue par l'article L. 611-1 du CGFP et le décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

<sup>60</sup> Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année (effectifs physiques \* quotité de temps de travail \* période d'activité dans l'année). Les données présentées sont basées sur les heures réalisées selon les bulletins de paye.

Tableau n° 11 : Évolution des équivalents temps-plein travaillés (budget principal)

En ETPT	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var.
Titulaires	181	182	193	185	182	181	0 %
Non-titulaires	44	35	35	46	49	42	-5 %
Emplois aidés	34	29	35	31	10	9	-74 %
<b>Total</b>	<b>259</b>	<b>247</b>	<b>262</b>	<b>262</b>	<b>240</b>	<b>232</b>	<b>-10 %</b>
<b>Total recalculé*</b>	<b>259</b>	<b>247</b>	<b>253</b>	<b>254</b>	<b>240</b>	<b>232</b>	

Source : CRC, d'après les bulletins de paye. \* Total retraité des personnels faisant l'objet d'un remboursement de la part de l'EPCI au titre des compétences eau et assainissement.

Le transfert de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » à l'EPCI n'a pas conduit à réduire les effectifs de la commune. La plupart des agents titulaires concernés, qui ont été intégrés au budget principal de la commune au 1<sup>er</sup> janvier 2021 mais dont l'EPCI a remboursé la masse salariale à la commune jusqu'en 2022, sont demeurés agents communaux en 2023 à leur demande malgré le transfert complet des compétences à l'EPCI. Le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la commune a également réintégré au budget principal les deux agents qui étaient irrégulièrement rattachés au budget annexe de l'eau.

Ainsi, la diminution des effectifs s'explique essentiellement par la baisse des emplois aidés (divisés par trois entre 2022 et 2023) et, dans une moindre mesure, par le non-remplacement systématique des agents quittant la collectivité.

La commune a expliqué la baisse du nombre d'emplois aidés par la restriction des conditions d'accès à ce type de contrat. Cette baisse n'a pas été compensée. Elle a concerné un certain nombre de services, les plus touchés étant les services responsables des écoles<sup>61</sup>. De façon plus générale, tous statuts confondus, les écoles ont perdu 13 ETPT entre 2022 et 2024. Dans une moindre ampleur, les services techniques ont également été concernés.

Selon l'ordonnateur, cela a pu conduire les services à fonctionner « *en mode dégradé* » et à optimiser les tâches et l'organisation du travail grâce à une forte implication des agents. Une partie des tâches a été externalisée (entretien des bâtiments).

#### 5.4.2 Le suivi des effectifs doit être modernisé

Le suivi des effectifs n'est pas dématérialisé. Il est réalisé au moyen de fiches cartonnées, classées par filière et par grade. Une fiche est constituée pour chaque emploi, et le nom de l'agent occupant cet emploi est inscrit manuellement. Ce suivi, qui a le mérite d'exister, apparaît cependant rudimentaire à l'heure des technologies modernes. Il devrait être numérisé afin de fiabiliser l'outil et de suivre l'évolution temporelle des emplois et des effectifs.

<sup>61</sup> Tous services compris : « affaires scolaires », « agents d'entretien et restauration », « ATSEM », « périscolaire », « service administratif – aff. scolaires ».

Un tableau de bord de la masse salariale permet de suivre la réalisation mensuelle des dépenses de personnel, afin d'en assurer le pilotage en cours d'année et d'élaborer le budget primitif de l'année suivante.

Les données sur les effectifs issues des comptes administratifs, des rapports sociaux uniques et des bulletins de paye présentent quelques incohérences (*voir le tableau n° 18 de l'Annexe n° 2*). Les incohérences sur les agents titulaires sont faibles ; en revanche, les données concernant les agents non-titulaires ne sont pas concordantes :

- Seuls les agents occupant un emploi permanent doivent apparaître à l'annexe B9 du compte administratif ; or, la commune considère à tort que tous les agents contractuels occupent tous des emplois non permanents (*voir la partie 5.5 ci-dessous*). Ces agents sont donc exclus de l'annexe qui porte ainsi quasi-exclusivement sur les titulaires ;
- Le rapport social unique présente des données fantaisistes (151 ETPT de non-titulaires en 2020, 163 en 2022).

L'écart entre les emplois budgétaires ouverts par le conseil municipal et les emplois pourvus a connu une trajectoire croissante entre 2020 et 2023 : alors que les emplois pourvus en ETP représentaient 85 % des emplois budgétaires en 2020, ils n'en représentent que 71 % en 2023. L'écart s'explique par la hausse du nombre d'emplois budgétaires. Il a cependant été résorbé en 2024 (78 % soit 50,8 emplois d'écart) à la faveur d'une délibération du 24 juin supprimant 34 emplois budgétaires<sup>62</sup>. La commune doit poursuivre cet effort afin que le tableau des emplois budgétaires reflète les besoins réels de la commune.

À titre subsidiaire, la chambre note que le rapport social unique est présenté chaque année au comité social territorial (CST) mais pas au conseil municipal, contrairement à ce que prévoit l'article L. 231-4 du CGFP. En violation de l'article R. 231-8 du même code, le rapport social unique n'est pas rendu public.

### 5.4.3 L'absence de prospective

La commune ne réalise aucune analyse prospective visant à piloter, sur plusieurs années, l'évolution des effectifs. Sans cela, elle n'est en mesure de piloter efficacement ni les emplois et donc l'évolution de l'organigramme, ni les besoins en compétences et donc en formation, ni la masse salariale. Ainsi, la commune gère ses effectifs à vue, année après année, avec pour unique boussole la maîtrise de sa masse salariale à court terme. Elle ne procède pas non plus au calcul du glissement vieillesse-technicité<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> L'écart entre les emplois budgétaires des comptes administratifs 2023 (273 emplois) et 2024 (230,2 emplois) est égal à -42,8. Celui-ci n'est qu'en partie justifié par les délibérations de suppression (-34) et de création (+5) de postes intervenues en 2024 (solde de -29). La chambre rappelle que les créations comme les suppressions des emplois budgétaires doivent être dûment approuvées par le conseil municipal.

<sup>63</sup> Le glissement vieillesse-technicité désigne les augmentations ou diminutions de la masse salariale, à effectif constant, liées au seul fait que les agents titulaires sont mieux ou moins bien rémunérés, soit qu'ils occupent des emplois plus ou moins qualifiés qu'avant, soit qu'ils aient une ancienneté plus ou moins importante.

Les lignes directrices de gestion de la commune, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2021, établissent un état des lieux des ressources humaines à cette date et fixent les orientations de la commune en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents. Cependant, les dispositions relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines sont trop succinctes et ne mentionnent pas la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (prévue à l'article L. 413-1 du CGFP), ni l'objectif de stabilisation des effectifs et de la masse salariale. Or, la stratégie doit tenir compte des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences de la commune<sup>64</sup>.

En matière de formation, conformément à l'article L. 423-3 du CGFP, la commune s'est dotée d'un plan pluriannuel portant sur les années 2023 à 2025. Le plan consiste en un tableau comportant une liste de 65 formations, et ne contient aucune partie rédigée permettant de fixer les orientations de la commune en matière de formation, la stratégie de déploiement et de mise en œuvre, les acteurs concernés, ou de rappeler le cadre règlementaire. Dès lors, il risque de manquer d'efficacité opérationnelle. De fait, en 2024, les agents ont bénéficié de 332 jours de formation, soit en moyenne seulement 1,4 jour par agent. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a transmis le nouveau plan de formation 2026-2028. La partie rédigée relative aux objectifs demeure particulièrement succincte.

Contrairement aux dispositions de l'article R. 253-9 du CGFP, le bilan du plan de formation n'est pas présenté chaque année au comité social territorial afin d'y être débattu.

La carence en prospective et en stratégie est préoccupante dans un contexte de diminution des effectifs, dans la mesure où celle-ci entraîne nécessairement des évolutions et des réaménagements dans l'organisation des services. L'élaboration d'une GPEEC permettrait de mieux identifier les besoins en ressources humaines à moyen terme, de déterminer les modalités les plus appropriées pour y répondre (enjeux de recrutement, de formation, réponse à l'évolution des besoins de la population) compte tenu des ressources disponibles, et de renforcer l'attractivité de la commune comme employeur.

#### **5.4.4 L'absentéisme et la prévention des risques professionnels**

##### **5.4.4.1 Un absentéisme élevé**

Le taux d'absentéisme pour raisons de santé s'élève à 16,1 % en 2023 et 13,2 % en 2024, soit un niveau particulièrement élevé<sup>65</sup>, représentant environ 29 ETP. La tendance observée sur le premier trimestre 2025 est proche de celle de l'année 2024.

---

<sup>64</sup> Article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion.

<sup>65</sup> Le taux d'absentéisme moyen dans les collectivités territoriales en France, calculé par le groupe Relyens, s'élève à 9,6 % en 2023.

En 2024, l'absentéisme s'explique par le niveau important du nombre de jours de congé pour longue maladie, de longue durée ou pour maladie grave (5,3 % contre 2,9 % au niveau national) et pour maladie ordinaire (6,3 %, contre 5,2 %). En outre, l'absentéisme des agents titulaires est nettement plus élevé que celui des non-titulaires (14 % contre 9,9 %), ce qui explique l'écart observé avec la moyenne nationale. Entre 2023 et 2024, une diminution de l'absentéisme est notée, principalement du fait de la baisse – pour les titulaires – du nombre de jours pour longue maladie, longue durée ou maladie grave (CLM, CLD, MG) et de congé pour maladie ordinaire (alors que le nombre d'agents concernés dans l'année est resté stable à 99).

**Tableau n° 12 : Évolution de l'absentéisme pour raisons de santé**

	2019	2023	2024	Évolution 2019-2024
<b>Nombre total de jours d'absence maladie</b>	11 127	11 447	9 061	- 19 %
<i>dont maladie ordinaire</i>	3 601	4 739	4 330	20 %
<i>dont longue maladie, longue durée ou maladie grave</i>	5 692	4 950	3 622	- 36 %
<i>dont accidents de travail</i>	1 399	1 393	1 109	- 21 %
<i>dont maladies professionnelles</i>	365	365	0	- 100 %
<b>Taux d'absentéisme des agents pour raisons de santé <sup>66</sup></b>	<b>16,09 %</b>	<b>16,12 %</b>	<b>13,22 %</b>	
<i>dont agents titulaires</i>	17,76 %	18,79 %	14,01 %	
<i>dont agents non-titulaires</i>	9,29 %	6,31 %	9,87 %	

Source : CRC, d'après les données de la commune.

Note : Les années 2020 à 2022, affectées par la crise sanitaire, ont été exclues de l'analyse.

La direction des ressources humaines réalise seulement un suivi empirique des absences mensuelles, dont le niveau de précision pourrait être amélioré (par type d'absence, par service, par catégorie d'agent, etc.). Cependant, malgré un absentéisme élevé, la commune n'a réalisé aucune analyse de ses causes, de son niveau, de son coût et de son évolution<sup>67</sup>. La commune n'est donc pas en mesure d'expliquer l'évolution de l'absentéisme entre 2023 et 2024 et n'a avancé que quelques éléments marginaux (le passage de 16 à 13 agents en congé pour CLM, CLD et MG, 3 agents partant en retraite entre fin 2023 et début 2024).

En dépit de la baisse de trois points constatée en 2024, l'absence d'analyse fait obstacle à toute mesure réelle de lutte contre l'absentéisme.

Ainsi, la commune ne déploie pas d'action de lutte contre l'absentéisme autre que l'attribution irrégulière de jours de congés supplémentaires pour non-maladie, et l'abattement de la prime de fin d'année à compter du huitième jour d'absence.

<sup>66</sup> La méthodologie est la suivante :  $(\text{nombre de jours d'absence pour raison de santé} * 5/7 * 100) / (\text{effectif en ETPT} * \text{nombre de jours travaillés sur la période})$ . Le nombre de jours travaillés sur la période tient compte des jours de congés irrégulièrement accordés aux agents. Pour les titulaires par exemple, le calcul est le suivant pour 2024 :  $(7\,773 * 5/7 * 100) / (181 * [226-4-3])$ .

<sup>67</sup> Ce taux ne peut s'expliquer par l'âge des agents, qui s'élève à 46 ans en moyenne en 2022, soit un niveau similaire à l'ensemble de la fonction publique territoriale.

La chambre observe qu'en dépit d'un taux d'absentéisme plus élevé que la moyenne, aucune réflexion stratégique de lutte contre ce phénomène n'a été menée. Elle recommande de mettre en œuvre une analyse et un plan de prévention et de lutte contre l'absentéisme.

**Recommandation n° 7.** : Mettre en œuvre une analyse et un plan de prévention de l'absentéisme, notamment pour raisons médicales, et en assurer le suivi.

#### 5.4.4.2 Une prévention des risques professionnels inaboutie

La commune a déployé quelques mesures de prévention contre les risques professionnels (achat de fauteuils ergonomiques, d'appareils auditifs et de petit matériel pour un total de 16 384 € entre 2019 et 2024).

Le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) doit permettre d'identifier et de classer les risques qui peuvent être présents dans la collectivité, conformément aux articles L. 4121-3, L. 4121-3-1 et R. 4121-1 du code du travail. La commune n'en possède pas encore, mais plusieurs services<sup>68</sup> disposent depuis 2024 d'un document d'évaluation des risques professionnels détaillé. La chambre engage la commune à poursuivre cette démarche pour l'ensemble des services avec l'aide des assistants de prévention, et à agréger ces éléments dans un document unique.

En outre, les résultats de l'évaluation des risques professionnels devront aboutir à un programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail (PAPRIACT) fixant la liste des mesures devant être prises au cours de l'année à venir, identifiant les ressources mobilisables et comprenant un calendrier de mise en œuvre. Ce document, dont la commune ne dispose pas, est rendu obligatoire par l'article L. 4121-3-1 du code du travail. La collectivité s'est seulement dotée en 2023 d'un « règlement de travail en sécurité », adopté par le conseil municipal, fixant les grands principes de prévention de la collectivité, et les interlocuteurs correspondants.

Conformément à l'article L. 135-6 du CGFP, la commune a conventionné avec le CDG du Var pour mettre en place un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement, de menaces et d'agissements sexistes.

## 5.5 Un recours inapproprié et irrégulier aux agents contractuels

Les agents non-titulaires de droit public représentent en moyenne 17 % des ETP, un niveau stable et inférieur à l'ensemble de la fonction publique territoriale (25 %<sup>69</sup>).

La quasi-totalité des agents contractuels sont recrutés par la commune, à tort, sur emplois non permanent (tous sauf un entre 2019 et 2024).

---

<sup>68</sup> Police municipale, salle des fêtes, maison d'Histoire et du patrimoine.

<sup>69</sup> Source : Insee, *L'emploi dans la fonction publique en 2023*, mai 2025.

Le recrutement sur emploi non permanent doit être limité et répondre uniquement à un besoin lié à un accroissement temporaire (12 mois au plus) ou saisonnier (6 mois au plus) d'activité. Il ne nécessite pas de déclaration de vacance ou de création d'emploi.

*A contrario*, par principe, les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires<sup>70</sup>. Conformément à l'article L. 332-21 du CGFP, le recrutement sur emploi permanent doit respecter une procédure contraignante permettant de garantir le principe d'égal accès aux emplois publics (déclaration de création et de vacance d'emploi et publication, avec la fiche de poste, dans la « Place de l'emploi public »). Dans ce cadre, un contractuel peut être recruté seulement pour assurer le remplacement d'un agent public indisponible<sup>71</sup> ou faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire<sup>72</sup>. Il ne peut être recruté pour occuper un autre emploi permanent que dans les conditions prévues par l'article L. 332-8 du CGFP (s'il est démontré qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté, s'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires territoriaux adéquat, ou s'il s'agit d'un emploi à temps non complet avec une quotité de temps de travail inférieure à 50 %). Dans tous les cas, des entretiens doivent être organisés et donner lieu à un procès-verbal. De fait, ces procédures ne sont jamais mises en place par la commune.

Le recrutement des contractuels sur emploi non permanent offre donc une certaine souplesse mais suppose que les emplois occupés soient, effectivement, non permanents. Le caractère permanent d'un emploi doit s'apprécier au regard de la nature permanente du besoin auquel répond cet emploi<sup>73</sup>.

Or, les agents contractuels remplissent, dans la majorité des cas à Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, des besoins permanents de la commune (agents des écoles, qui représentent 72 % des contractuels en 2024 ; gestion des complexes sportifs ou des espaces verts, etc.). Dans le service périscolaire par exemple, les agents sont souvent recrutés en septembre par le biais de contrats couvrant 11 mois de l'année ; ce besoin n'est ni temporaire ni saisonnier.

Au 31 décembre 2024, 37 non-titulaires exerçaient leurs fonctions depuis plus de 2 ans, dont certains depuis 16 ans, 9 ans ou 8 ans pour « *accroissement temporaire ou saisonnier d'activité* ». Ces situations doivent être régularisées.

Afin de recruter des agents occupant des besoins permanents, la commune doit donc se conformer strictement au cadre et à la procédure prévus par la réglementation.

**Recommandation n° 8.** : Se conformer aux articles L. 331-8 à L. 332-21 du CGFP pour le recrutement d'agents sur emplois permanents, notamment en procédant aux déclarations de vacance d'emploi et en privilégiant le recrutement de fonctionnaires.

<sup>70</sup> Article L. 311-1 du CGFP.

<sup>71</sup> Article L. 332-13 du CGFP.

<sup>72</sup> Article L. 332-14 du CGFP.

<sup>73</sup> Conseil d'État, 14 octobre 2009, n° 314722.

## 5.6 La masse salariale et la rémunération des agents

### 5.6.1 Une masse salariale contenue par la baisse des effectifs

La rémunération du personnel, qui s'élevait à 6,2 M€ en 2019, atteint 6,6 M€ en 2024. Elle a connu une croissance de 6 % (soit une variation annuelle moyenne de 1,2 %) alors que les effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont, dans le même temps, baissé de 10 %. Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse de la rémunération des agents titulaires pour 722 000 € (deux tiers pour le traitement et un tiers pour le régime indemnitaire).

Au global, la masse salariale progresse peu. Néanmoins, ce constat résulte de la seule baisse des effectifs dans la mesure où la rémunération moyenne par agent a augmenté de 19 % entre 2019 et 2024. Les charges de personnel totales (y compris impôts et charges sociales) représentent cependant 520 € par habitant, soit moins que la moyenne de la strate (744 € par habitant), notamment en raison du sous-encadrement de la commune.

Il ressort des bulletins de paye de 2024 que le salaire brut mensuel s'élève à 2 136 € en moyenne (2 400 € pour les titulaires et 1 406 € pour les non-titulaires). Le salaire des femmes est inférieur de 17 % à celui des hommes<sup>74</sup>, cet écart étant plus important chez les non-titulaires (29 %)<sup>75</sup> que chez les titulaires (9 %), et en conséquence un peu plus élevé chez les agents de catégorie C (23 %) que de catégorie B (18 %). Cet écart s'explique essentiellement par la surreprésentation des femmes dans les postes à temps partiel<sup>76</sup>, dans la mesure où le salaire brut moyen par ETP des femmes est supérieur à celui des hommes (2 701 € contre 2 625 €).

---

<sup>74</sup> 2 017 € contre 2 354 €.

<sup>75</sup> Cet écart s'explique en partie par la surreprésentation des femmes dans le service « périscolaire », au sein duquel le salaire moyen est de 753 € pour les 34 femmes et 1 137 € pour les 14 hommes. Les hommes sont surreprésentés dans des services dont la rémunération moyenne est plus élevée (« complexe sportif », « espaces verts » et « saisonniers services techniques »).

<sup>76</sup> La quotité de travail est en moyenne de 87 % pour les femmes et 96 % pour les hommes.

Tableau n° 13 : Rémunération du personnel et charges de personnel

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var.
Rémunération principale titulaires	3 869 191	3 978 239	4 313 571	4 116 645	4 126 800	4 314 803	+ 11 %
+ Régime indemnitaire titulaires	682 740	709 718	818 113	921 349	939 846	961 606	+ 41 %
+ Autres indemn. (SFT, IR, NBI)	86 062	84 210	92 966	100 759	86 821	83 575	- 3 %
<b>= Rémun. personnel titulaire (a)</b>	<b>4 637 993</b>	<b>4 772 167</b>	<b>5 224 650</b>	<b>5 138 753</b>	<b>5 153 467</b>	<b>5 359 985</b>	<b>+ 16 %</b>
Rémun. personnel non titulaire (b)	1 001 872	808 810	872 113	1 198 417	1 299 835	1 157 415	+ 16 %
Autres rémunérations* (c)	649 560	565 012	671 975	626 251	197 112	196 741	- 70 %
<b>= Rémunérations du personnel (a+b+c - atténuations de charges)</b>	<b>6 222 762</b>	<b>6 090 424</b>	<b>6 718 949</b>	<b>6 842 596</b>	<b>6 499 952</b>	<b>6 609 885</b>	<b>+ 6 %</b>
+ Charges patronales et impôts	2 565 795	2 517 511	2 631 095	2 745 556	2 822 767	2 825 319	+ 10 %
- Remboursement pers. mis à disposition	0	0	476 111	481 844	0	0	/
<b>= Charges totales de personnel (y. c. charges et remboursements)</b>	<b>8 788 557</b>	<b>8 607 935</b>	<b>8 873 933</b>	<b>9 106 308</b>	<b>9 322 719</b>	<b>9 435 205</b>	<b>+ 7 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion. \*Autres rémunérations : emplois aidés et apprentis notamment.

La rémunération principale des titulaires connaît une augmentation de 11 % entre 2019 et 2024, à effectifs stables. Sa progression s'explique essentiellement par l'évolution des effectifs au fil des ans, par les augmentations du point d'indice intervenus le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 1<sup>er</sup> juillet 2023, par le reclassement des agents de catégorie C et B le 1<sup>er</sup> juillet 2023, par l'attribution de 5 points d'indice à l'ensemble des fonctionnaires le 1<sup>er</sup> janvier 2024<sup>77</sup> et par le glissement vieillesse-technicité (GVT), bien que la commune de procède pas à son calcul.

Il convient de noter que les années 2021 et 2022 intègrent les rémunérations des agents qui étaient auparavant affectés aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, mais que ces rémunérations ont en partie fait l'objet de remboursements de la part de la CAPV (environ 480 000 € par an), pour le compte de laquelle la commune exerçait ces compétences en 2021 et 2022. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la CAPV prend en charge elle-même ces compétences mais la plupart des agents ont choisi de rester à la commune.

Le régime indemnitaire des titulaires, qui augmente de façon tendancielle, a connu une hausse de 41 % entre 2019 et 2024. Outre des évolutions récurrentes, comme la revalorisation de la prime de fin d'année en fonction de l'inflation, la période est marquée par deux évènements notables.

En 2021, le régime indemnitaire a crû de 15 % en raison de la hausse des IHTS, mais surtout de celle de l'IFSE (+38 %). Celle-ci s'explique par le recrutement d'agents de catégorie A (DGS, DST), la réintégration des personnels des budgets annexes (y compris ceux qui auraient déjà dû être rattachés au budget principal, comme la DRH ou la responsable de l'état civil) et des revalorisations individuelles.

<sup>77</sup> Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023.

En 2022, facialement, le régime indemnitaire a crû de 14 %. En réalité, le nouveau logiciel utilisé par la commune a réintégré les charges salariales et la RAFP au compte 64118 - *Autres indemnités* alors que le précédent logiciel les intégrait en rémunération principale (au compte 64111). À périmètre constant, le régime indemnitaire des titulaires augmente donc de 22 % entre 2019 et 2024, une certaine stabilité étant constatée entre 2021 et 2022. Cet élément explique également en partie la baisse de la rémunération principale des titulaires de 2022.

La rémunération du personnel non-titulaire connaît une augmentation de 155 000 € (soit 16 %) sur la période, alors même que les effectifs sont stables. L'ordonnateur a expliqué une partie de cette évolution par les revalorisations du salaire minimum (agents de droit privé) et des grilles indiciaires (agents de droit public), ainsi que par le recrutement d'agents de droit public, dont les charges patronales sont plus élevées, pour remplacer une partie des contrats aidés. Ces éléments ne suffisent toutefois pas à expliquer le niveau des évolutions constatées<sup>78</sup>.

La chambre observe que la commune a mis à disposition auprès d'une association, jusqu'au 31 décembre 2023, un agent à temps complet. À l'exception de l'année 2022, cette mise à disposition s'est opérée sans remboursement de la masse salariale (estimée à 33 000 € par an), en violation de l'article L. 512-15 du CGFP. La chambre appelle la commune à la vigilance afin qu'une telle situation cesse et ne se reproduise pas à l'avenir.

## **5.6.2 Des irrégularités dans la mise en place du régime indemnitaire**

### **5.6.2.1 Le régime indemnitaire des agents**

Le RIFSEEP a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. La commune l'a mis en place dès 2016 pour certains cadres d'emplois. Au fil des publications des décrets correspondants, il a ensuite été étendu aux autres agents par des délibérations en 2017 et 2020. Aucune délibération exhaustive n'a été adoptée depuis.

Le régime inclut deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui repose sur l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent, en lien avec son évaluation. Les plafonds d'IFSE et de CIA fixés par la commune sont conformes à la réglementation, sauf pour le CIA du cadre d'emploi des attachés territoriaux (le groupe 4 fixe un plafond à 4 500 €, au lieu de 3 500 €). Cette erreur n'a pas de conséquence puisqu'aucun agent n'a perçu de CIA supérieur à 1 300 € depuis 2019.

La chambre observe que le montant de l'IFSE attribué n'est pas réévalué tous les quatre ans au vu de l'expérience acquise par les agents, contrairement aux dispositions du décret et des délibérations précitées. Cette pratique doit donc évoluer.

---

<sup>78</sup> Les charges patronales ne sont pas comprises dans les lignes a, b et c du tableau n° 13. Les effectifs des agents non-titulaires sont stables et la rémunération des contrats aidés n'est pas intégrée dans la même ligne.

En outre, dans les faits, le RIFSEEP n'est pas appliqué aux agents contractuels alors que les délibérations susmentionnées prévoient qu'il doit être appliqué aux agents, « *qu'ils soient stagiaires, titulaires ou contractuels de droit public* ». Seuls quelques non-titulaires, qui exercent des responsabilités particulières, perçoivent une IFSE ; ceux qui n'en perçoivent pas ne disposent pas d'arrêté fixant leur indemnité à 0 €.

À l'inverse, la chambre note qu'aucune délibération ne prévoit l'attribution du RIFSEEP au cadre d'emploi des assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques. Celui-ci est pourtant bien attribué aux agents issus de ce cadre d'emploi. Il appartient donc au conseil municipal d'adopter une délibération à ce sujet ; celle-ci pourra abroger les précédentes afin qu'un acte unique contienne les dispositions applicables à l'ensemble des cadres d'emplois de la commune.

S'agissant spécifiquement du régime indemnitaire de la police municipale, qui n'est pas intégré au RIFSEEP, la chambre observe que l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) était versée au responsable de la police municipale jusqu'en décembre 2024 alors qu'il s'agit d'un agent de catégorie B dont l'indice brut est supérieur à 380. Cette attribution, prévue par la délibération n° 51 du 28 avril 2010, était irrégulière en ce qu'elle contrevenait aux dispositions du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002. La commune doit donc veiller à respecter strictement la réglementation en vigueur dans le cadre de la mise en place du nouveau régime indemnitaire de la police à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

#### 5.6.2.2 Le complément indemnitaire annuel est mal employé

Le CIA est versé pour une liste limitative de motifs, sans lien avec l'évaluation professionnelle des agents et sans respect des délibérations du conseil municipal. En 2024, il a été versé à 18 agents, pour un montant moyen de 400 €, pour les seuls motifs suivants :

- *Retraite* : les agents partant à la retraite bénéficient de 15 € par année de service au sein de la commune. Cette prime de départ est illégale et doit être supprimée.
- *Travail pour mariages* : les agents mobilisés pour assurer l'état civil pour les mariages bénéficient de 70 € par demi-journée travaillée le samedi matin (si le service de l'état civil est fermé) ou l'après-midi, selon un usage non formalisé. Or, le régime indemnitaire n'a pas vocation à rémunérer de façon forfaitaire les heures supplémentaires des agents. Ceux-ci devraient simplement bénéficier du paiement ou de la récupération des heures supplémentaires effectuées.
- *Élections* : les agents chargés de l'organisation des élections perçoivent 200 € de CIA par scrutin. Or, ils devraient bénéficier du paiement ou de la récupération des heures supplémentaires effectuées, ou du paiement de l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections (IFCE) pour les agents ne pouvant bénéficier d'IHTS.
- *Recensement* : les agents chargés de l'organisation du recensement annuel perçoivent un montant de 250 €. Or, il s'agit d'une mission particulière, pouvant faire l'objet d'un aménagement horaire, d'un repos compensateur ou du paiement d'heures supplémentaires. Elle peut également être considérée comme une sujétion particulière pouvant être valorisée dans l'IFSE.

- *Régisseur* : les agents nommés en qualité de régisseur bénéficient d'un CIA d'un montant fixé en fonction du montant de la régie, pour des sommes conformes à l'arrêté du ministre du Budget du 28 mai 1993. Cette mission devrait être considérée comme une fonction particulière pouvant être valorisée dans l'IFSE.

Ainsi, le CIA est versé soit pour des motifs irréguliers, soit pour rémunérer des fonctions et des sujétions particulières.

Or, le versement du CIA doit tenir compte de l'engagement et de la manière de servir de l'agent, et ne peut être utilisé pour rémunérer directement et forfaitairement diverses missions ou fonctions. En application de l'article 4 du décret n° 2014-513 précité, il doit être établi au vu du compte rendu de l'entretien professionnel qui se tient tous les ans, et faire l'objet d'un examen annuel.

En outre, si l'ordonnateur peut fixer des CIA aux montants faibles ou nuls, il doit cependant appliquer les critères définis par le conseil<sup>79</sup>. Or, les délibérations disposent que le CIA est arrêté « *en tenant compte des critères d'évaluation* ». Il ne ressort donc pas des délibérations que le conseil municipal ait entendu limiter le nombre de bénéficiaires du CIA à des situations exceptionnelles, ni à un petit nombre d'agents.

Enfin, la chambre observe que la commune ne procède à aucune notification aux agents ne bénéficiant pas d'un CIA, ce qui ne permet pas de savoir si elle procède à un examen de la situation de l'ensemble des agents en vue de déterminer le principe de son attribution<sup>80</sup>. Or, l'administration est tenue d'informer l'agent de la décision d'attribuer ou non le complément indemnitaire. Cette carence est préjudiciable aux agents, qui ne sont pas mis en mesure d'intenter un recours contre la décision de non-attribution.

La chambre demande à la commune de se conformer à la réglementation et à sa délibération, en liant le CIA à l'engagement et à la manière de servir des agents, et en leur notifiant les décisions les concernant.

### 5.6.2.3 La prime de fin d'année est irrégulièrement versée

Chaque année, au mois de novembre, une prime de fin d'année nommée « complément de rémunération annuel » est versée à l'ensemble des agents titulaires et contractuels de droit public. Cette prime est versée au *pro rata* des éventuels temps partiels et une réduction est opérée si l'agent a été absent au moins 8 jours dans l'année (1/365<sup>ème</sup> de réduction pour chaque jour d'absence, hors maternité). Depuis 2004, son montant est réévalué annuellement par le conseil municipal en fonction de l'inflation. Ainsi, en 2024, elle a été fixée à 1 374 € par agent, et son versement a représenté un coût total d'environ 257 000 €.

L'ordonnateur a indiqué que cette prime constituait un avantage collectivement acquis. L'article L. 714-11 du CGFP prévoit un dispositif de maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales (...) ont mis en place avant le 28 janvier 1984* ».

---

<sup>79</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 21 juillet 2021, n° 19VE04255.

<sup>80</sup> Tribunal administratif de La Réunion, 2<sup>ème</sup> chambre, 6 février 2025, n° 2200423.

Or, la commune n'a pas été en mesure de démontrer que cette prime existait avant le 28 janvier 1984. L'ordonnateur a défendu que le Comité d'action sociale, organisme associatif, avait versé une prime de fin d'année depuis 1982 au moins, mais n'a pas été en mesure d'apporter la preuve; les relevés de comptes bancaires de l'association n'étant pas probants et aucune délibération adoptée avant le 28 janvier 1984 n'ayant été produite.

La délibération de la commune « *intégrant* » la prime au budget communal ne date que du 1<sup>er</sup> octobre 1993. Si cette délibération fait référence à une prime de fin d'année antérieure, elle ne fournit, en l'absence de production d'une délibération justificative antérieure au 28 janvier 1984, pas d'indication relative aux conditions d'attribution et au taux moyen des indemnités concernées<sup>81</sup>. Dès lors, le versement de cette prime ne saurait être regardé comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article L. 714-11 du CGFP.

Au surplus, par une délibération n° 136 du 29 septembre 2004, le conseil municipal a adopté de nouvelles règles de fixation de la prime, en prévoyant que celle-ci devait être revalorisée en fonction de l'inflation. Or, en tout état de cause, il n'est pas légal de modifier les conditions d'octroi d'une prime considérée comme un avantage collectivement acquis<sup>82</sup>. Les revalorisations annuelles intervenues depuis 2004 sont donc également irrégulières.

La chambre recommande à la commune de supprimer sans délai le complément de rémunération annuel. Celui-ci pourra être fondu, le cas échéant, dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) du régime indemnitaire.

**Recommandation n° 9.** : Supprimer la prime de fin d'année irrégulière.

### 5.6.3 L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire doit être revue

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément de rémunération réservé aux fonctionnaires occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décrets<sup>83</sup>.

Au cours de la période contrôlée, la NBI est attribuée à 65 agents par an en moyenne. En 2024, une NBI était attribuée à 35 % des agents titulaires pour un coût annuel de 43 449 €. Tous les agents bénéficiaires de la NBI disposent d'un arrêté d'attribution dont le montant correspond à la somme versée mensuellement.

<sup>81</sup> Cour des comptes, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, *Commune de Richwiller* (n° S-2024-1528).

<sup>82</sup> Conseil d'État, 6 novembre 1998, *M. D.* (n° 153685).

<sup>83</sup> Depuis 2006, les conditions d'attribution sont fixées par les textes suivants :

- le décret n° 93-863 du 18 juin 1993, qui précise les conditions de mise en œuvre de la NBI ;
- les décrets n° 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006, qui énumèrent les cas d'attribution et le nombre de points d'indice majoré afférents à chacun de ces cas ;
- les décrets n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001, qui prévoient une NBI pour les fonctionnaires qui occupent un emploi administratif de direction.

Toutefois, en décembre 2024, la NBI est parfois attribuée à tort à des agents ne remplissant pas les conditions réglementaires. Une NBI de 25 points pour encadrement d'un service requérant une technicité particulière est attribuée à tort à des agents n'encadrant pas un tel service. De même, une NBI de 15 points pour encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents est attribuée à un agent encadrant un seul agent. Les agents de la DRH bénéficient soit d'une NBI de 25 points pour encadrement d'un service requérant une technicité particulière, alors qu'ils n'exercent pas de telles fonctions, soit d'une NBI d'accueil de 10 points, alors que leur mission n'implique pas des fonctions d'accueil du public à titre principal conformément à la jurisprudence<sup>84</sup> ; ce constat concerne également d'autres agents.

À l'inverse, des agents ne perçoivent pas de NBI alors qu'ils exercent des fonctions d'accueil du public à titre principal ou d'encadrement d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents. Or, le versement de la NBI est obligatoire pour ces différentes situations.

La commune doit rapidement mettre à jour les arrêtés d'attribution de NBI afin d'en assurer un versement aux seuls agents éligibles, en application de la réglementation.

#### **5.6.4 La délibération portant sur les astreintes doit être mise à jour**

Le régime des astreintes des agents territoriaux repose notamment sur les dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 précité et du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

L'article 5 du décret du 12 juillet 2001 dispose que l'assemblée délibérante détermine « les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés ». La délibération du 14 décembre 2005 ne mentionne pas la liste des emplois concernés, mais autorise le recours aux astreintes pour les filières administrative, sportive, technique et de la police municipale. Dans les faits, seules ces deux dernières bénéficient d'indemnités d'astreintes. Cependant, des indemnités sont parfois versées à des contractuels de droit privé sans que cela ne soit prévu dans la délibération ni dans les contrats des agents.

De plus, alors que la délibération précise que « le maire désignera par arrêté le personnel concerné », la commune n'établit aucun arrêté individuel. En outre, la délibération, qui est ancienne, prévoit une enveloppe annuelle de 20 000 €, bien inférieure aux montants versés chaque année depuis 2019. Il ressort de l'ensemble de ces constats que la délibération de 2005 n'est plus à jour.

---

<sup>84</sup> Conseil d'État, 4 juin 2007, n° 284380.

Tableau n° 14 : Montant des indemnités d'astreintes versées

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Astreintes	79 398	67 682	77 444	54 911	46 674	45 069

Source : CRC, d'après les fichiers de paie.

La chambre invite la commune à mettre à jour la délibération relative aux astreintes, conformément à la réglementation précitée.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La gestion des ressources humaines, marquée par une organisation non optimale et une formalisation insuffisante des règles et des procédures, est défaillante.*

*En particulier, trop peu de documents fixent les modalités du temps de travail des agents. Celui-ci, inférieur aux 1 607 heures légales en raison de l'attribution de jours de congés irréguliers et de la non-application de la journée de solidarité, doit être régularisé. De même, le report des jours de congé et des heures de récupération, qui s'effectue sans aucune limite de nombre ni de durée, doit être rigoureusement encadré. L'adoption d'un règlement du temps de travail par le conseil municipal devra permettre de remettre à plat l'ensemble des règles et de l'organisation, et de prévoir de réels dispositifs de contrôle du temps de travail.*

*De nombreux éléments de paye sont à revoir : la majorité des heures supplémentaires sont payées irrégulièrement en l'absence de contrôle automatisé et de délibération adéquate, la prime de fin d'année n'est pas conforme à la législation et doit être supprimée, le CIA est versé irrégulièrement soit pour des motifs non conformes, soit pour rémunérer des fonctions particulières, des attributions de NBI doivent être mises à jour, etc.*

*La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est insuffisante : le pilotage des effectifs doit être modernisé et faire l'objet d'une réflexion stratégique, l'absentéisme élevé doit être analysé pour être maîtrisé. Dans ce contexte, seule la baisse notable des effectifs (-10 %), dont souffrent particulièrement certains services comme les écoles, explique que la masse salariale augmente peu (+7 %). En outre, le recrutement systématique d'agents contractuels pour occuper certains besoins permanents de la commune doit cesser sans délai.*

---

## 6 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 6.1 La fonction « achats publics » doit être renforcée

La fonction « achats » n'est pas centralisée au sein d'un seul service. L'agent en charge des marchés publics occupe également d'autres fonctions<sup>85</sup> consacrant ainsi, selon les périodes et priorités du service, moins de 50 % de son temps à cette mission. Cet agent gère les procédures de préparation et de passation à partir des besoins exprimés par les services pour les marchés les plus importants en raison de leur montant, de leur complexité ou de leur récurrence. Les services techniques et des affaires scolaires comprennent, en leur sein, un responsable des achats<sup>86</sup> chargé de gérer leurs besoins en matériels (outillage, véhicules, etc.) mais aussi en prestations de services (toiture, réseaux publics, mécanique, etc.). Dans les autres cas, chaque responsable de service identifie les besoins et formule la demande d'engagement (avec mention du fournisseur, du montant, de l'objet et le devis associé) dans le logiciel de gestion financière.

Cette organisation décentralisée gagnerait à être formalisée dans un document écrit, par exemple dans le guide de la commande publique portant spécifiquement sur les marchés à procédure adaptée, c'est-à-dire la majorité des marchés de la commune. Ce guide, adopté en décembre 2022 puis actualisé en mars 2023 et février 2024, a été conçu dans le but d'accompagner les services dans leur démarche d'achat, d'uniformiser les pratiques des différents services et de sécuriser les procédures d'achat en visant la performance économique.

En matière d'outils, la responsable des marchés publics utilise un logiciel métier pour la rédaction de ses marchés ainsi qu'une plateforme de dématérialisation permettant la publicité des avis de marchés, le dépôt des pièces et les échanges avec les soumissionnaires. Le service des marchés publics dispose d'un tableau interne pour le suivi de ses marchés. Ce tableau, qui contient des informations minimales<sup>87</sup>, gagnerait à être complété par des données relatives à la durée, aux dates de reconduction et aux avenants pour assurer un meilleur pilotage.

Pour optimiser ses achats, la commune est inscrite dans plusieurs groupements de commandes. Depuis 2015, elle est membre du syndicat Territoire d'énergie Var (TE83) historiquement dénommé « SYMIELEC VAR », pour la fourniture d'électricité et services associés. Elle confie au syndicat mixte d'ingénierie pour les collectivités et territoires innovants des Alpes et de la Méditerranée (SICTIAM) la passation des marchés relatifs à la téléphonie mobile et à la télétransmission des actes au contrôle de légalité. Enfin, elle s'appuie sur le syndicat intercommunal varois d'aide aux achats divers (SIVAAD), principalement pour l'achat de fournitures scolaires. Elle bénéficie ainsi de meilleures conditions tarifaires mais également d'une sécurisation des procédures de passations des marchés.

Ne disposant pas de compétences techniques suffisantes en interne pour la préparation et la passation de certains marchés complexes (comme la restauration scolaire par exemple), la commune recourt ponctuellement à un assistant à maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>85</sup> Les occupations du domaine public jusqu'au milieu de l'année 2025, puis les demandes de subventions.

<sup>86</sup> La quotité de travail affectée à la fonction achat est de 90 % pour l'agent des services techniques et de 70 % pour l'agent du service des affaires scolaires.

<sup>87</sup> Numéro, objet, procédure, date de l'avis de publicité, mode de publicité, date de remise des offres, montant, décision, titulaire et date de notification.

En tout état de cause, la chambre observe que les effectifs dédiés à la fonction « achats » ne sont pas dimensionnés pour une telle collectivité, et engage la commune à la renforcer afin de sécuriser l'ensemble de la commande publique.

**Recommandation n° 10.** : Renforcer et professionnaliser la fonction « achats » afin de sécuriser les procédures de la commande publique.

## 6.2 Une méconnaissance des règles de la commande publique

### 6.2.1 Le rôle et le fonctionnement des commissions

#### 6.2.1.1 Les commissions obligatoires sont dépourvues de règlement

En matière de commande publique, les commissions d'appel d'offres (CAO) et de délégation de service public (DSP) sont obligatoires et constituent les instances de décision respectivement pour l'attribution des marchés à procédure formalisée et pour les contrats de concessions. Ces commissions ont été créées par délibérations<sup>88</sup>, conformément à la loi<sup>89</sup>.

Ces commissions ne disposent pas d'un règlement intérieur posant les principes de fonctionnement des instances. Or, il appartient à la commune de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement de ces commissions obligatoires<sup>90</sup>. Celles-ci peuvent être insérées dans un règlement propre au fonctionnement de la commission ou développées dans le règlement intérieur du conseil municipal.

La chambre invite donc la commune à formaliser dans un document les règles de quorum, de convocation et de tenue des commissions, mais aussi les obligations des membres notamment en matière de prévention des conflits d'intérêt. Il conviendra d'y décrire l'organisation des commissions réalisée par le service de la commande publique qui en assure le secrétariat, ainsi que les modalités de rédaction et de conservation des procès-verbaux des commissions d'appel d'offres.

#### 6.2.1.2 La commission pour les MAPA excède son rôle consultatif

Bien que facultative, la commission consultative pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) a été créée par délibération n° 116 du 27 février 2023 en application de l'article L. 2121-22 du CGCT, dans un souci de transparence dans l'attribution des marchés. Son rôle, qui est de donner un avis consultatif dans l'analyse des offres, est explicité dans la délibération ainsi que dans l'article 4.2 du guide interne adopté en décembre 2022 puis actualisé en mars 2023 et en février 2024. Elle est composée de huit élus, y compris le maire.

<sup>88</sup> Délibérations n° 69 du 23 avril 2014, n° 109 du 17 juillet 2017, n° 67 et 68 du 29 juillet 2020.

<sup>89</sup> Articles L. 2121-22, L. 1414-2, L. 1411-5 et D. 1411-3 à D. 1411-5 du CGCT.

<sup>90</sup> Ces règles ne sont plus prévues par la loi depuis la création du code de la commande publique.

Cependant, ces deux documents présentent des incohérences depuis leur adoption. S'agissant du seuil de convocation de la commission, la délibération fixe un seuil minimum de 40 000 € HT alors que le guide mentionne un seuil de 90 000 € HT. S'agissant des règles de quorum, la délibération indique que « *les débats ne peuvent se tenir que si la majorité des membres est présente* » (soit 5 membres sur 8) alors que le guide précise que « *cette commission n'est soumise à aucune règle de quorum. Il suffit que le président et un membre soient présents* ». La dénomination de la commission est différente dans la délibération constitutive (« *commission consultative MAPA* ») et dans le guide (« *commission Ad Hoc MAPA* »).

Dans la pratique, cette commission *ad hoc* outrepassa le plus souvent son rôle consultatif en procédant à l'attribution du marché à l'issue de l'analyse des offres. Or, elle doit se limiter à donner son avis sur l'offre économiquement la plus avantageuse et proposer un attributaire au pouvoir adjudicateur (c'est-à-dire le conseil municipal ou le maire en cas de délégation), comme elle l'a fait en 2023 pour le marché relatif au transport des véhicules en infractions aux règles de stationnement et des épaves sur la commune.

À l'avenir, des procès-verbaux relatifs devront être rédigés, notamment afin d'explicitier l'intervention de la commission à titre consultatif et non à fin d'attribution.

La chambre engage donc la commune à respecter le rôle consultatif et les règles de fonctionnement de la commission MAPA.

**Recommandation n° 11.** : Respecter le rôle et les règles de fonctionnement de la commission pour les marchés à procédure adaptée, dont le rôle est consultatif.

## 6.2.2 Les observations du contrôle de légalité

Au cours de la période examinée, le contrôle de légalité de la préfecture a relevé des insuffisances dans le processus de passation de certains marchés et a formulé des préconisations visant à sécuriser les procédures et à en améliorer la transparence.

En 2021, la commune a omis de mentionner des informations importantes dans le dossier de consultation des entreprises pour le marché de livraison des repas dans les écoles. En particulier, la pondération des sous-critères intervenant dans l'appréciation de la valeur technique et de la qualité de l'offre aurait dû être précisée dans le règlement de consultation.

En 2021 également, s'agissant du marché relatif à la réhabilitation et à l'extension du *club house* de rugby, une même entreprise a déposé, pour deux lots différents, une offre sans remise de mémoire technique alors qu'il s'agit d'un document indispensable pour s'assurer que l'offre répond au besoin. Lors de l'analyse des offres, ces deux offres ont été évaluées et classées alors qu'elles auraient dû être d'office éliminées en l'absence d'une pièce obligatoire.

## 6.2.3 Les abandons de procédure sont insuffisamment motivés

En début de période contrôlée (2019 et 2020), la commune a décidé d'abandonner plusieurs consultations en vertu de l'article R. 2185-1 du code de la commande publique (CCP). Or, la déclaration sans suite n'a pas été appliquée conformément à la réglementation, notamment l'article R. 2185-2 du même code. Elle comportait des informations trop lacunaires.

Bien que les candidats étaient informés de l'abandon de la consultation par courrier, aucune décision formelle du maire n'indiquait précisément les délais et voies de recours.

En outre, la moitié des déclarations sans suite (cinq sur les dix recensés depuis 2019) invoquaient un « *motif d'intérêt général* », sans davantage de précision<sup>91</sup>. Or, une telle décision aurait dû être dûment motivée, le caractère imprécis et insuffisant des justifications apportées la rendant irrégulière<sup>92</sup>.

Dans les autres cas, bien que la déclaration sans suite se justifiait par des risques juridiques potentiels, il n'en demeure pas moins que les motifs tirés de l'imprécision des documents de consultation étaient entièrement imputables à la commune, témoignant d'une application peu rigoureuse des règles de la commande publique.

#### **6.2.4 La publication des données essentielles n'est pas conforme**

Les articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du CCP imposent aux acheteurs publics de rendre accessibles les données essentielles des marchés à l'exception des informations confidentielles. Le décret n° 2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code impose la publication des données essentielles de la commande publique sur une seule et unique plateforme (le « portail national des données ouvertes »), et non plus sur le profil acheteur ou sur le site de la commune. Ces données, énumérées en annexes 15 et 17 du CCP, portent sur la procédure de passation, le contenu du contrat, l'exécution, ainsi que les modalités de leur publication (formats, normes et nomenclatures).

La commune dispose d'un profil acheteur sur le portail « *e-marchespublics.com* », sur lequel elle publie ses offres, mais elle méconnaît les obligations relatives à la publication des données essentielles en continuant de publier la liste des marchés conclus annuellement (au format pdf) sur son propre site internet en appliquant l'article 133 du code des marchés publics, désormais abrogé. Par ailleurs, cette liste n'est ni exhaustive s'agissant des marchés de la commune, ni conforme puisqu'elle recense également les marchés qui ont fait l'objet d'une assistance par le service de la commande publique. Ainsi inclut-elle les marchés du CCAS et de l'EHPAD, alors que ces acheteurs publics sont juridiquement distincts de la commune.

La chambre demande à la commune de se conformer à ses obligations de publicité dans les meilleurs délais.

---

<sup>91</sup> Un motif d'intérêt général peut être motivé par des raisons économiques, juridiques ou techniques.

<sup>92</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 7 janvier 2010, *Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement contre Association OSER*, n° 07LY00624.

## 6.3 Des carences dans l'évaluation des besoins et la computation des seuils

### 6.3.1 Un recensement des besoins insatisfaisant

En amont de la préparation et de la passation des marchés, la commune ne procède pas au recensement annuel de ses besoins. Elle se limite à renouveler les marchés arrivant à échéance et à lancer les procédures de marché lors de l'apparition ou de l'expression d'un besoin par le service demandeur.

La chambre préconise à la commune de mettre en œuvre une méthodologie de recensement de ses besoins réguliers et récurrents afin de s'assurer du respect de la computation des seuils réglementaires. Dans un premier temps, la commune pourra se référer au total des dépenses réalisées par nature comptable au cours de l'année précédente puis, à terme, se doter d'une nomenclature interne des achats, outil qui permet de vérifier la valeur des achats considérés comme homogènes au regard des seuils de publicité et de mise en concurrence.

En outre, en raison des différentes vacances et rotations sur le poste de la direction des services techniques, la démarche de remise à plat des contrats de prestations techniques récurrentes visant à se conformer aux règles relatives à la commande publique n'a, jusqu'à présent, pas abouti. Elle doit être conduite dans les meilleurs délais.

### 6.3.2 Des achats passés sans publicité ni mise en concurrence

Certains achats significatifs sont réalisés irrégulièrement, sans aucune publicité ni mise en concurrence.

En 2022, la commune a réalisé sur simple devis, sans publicité ni mise en concurrence, d'une part un circuit de bosses (*pumptrack* pour VTT, BMX, rollers, trottinette, etc.) de 635 m<sup>2</sup> pour près de 120 000 € TTC (100 000 € HT) et, d'autre part, la clôture du *pumptrack* et d'une aire de jeux attenante pour 97 000 € TTC<sup>93</sup> (81 000 € HT). Or, bien que ces deux travaux aient été effectués par des entreprises distinctes, elles concernent une seule et même opération pour un montant global de 181 000 € HT. Le seuil de 100 000 € HT au-delà duquel un marché de travaux doit faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables<sup>94</sup> étant dépassé, la commune aurait dû procéder à un marché alloti. En scindant ces deux dépenses, la commune a donc méconnu les règles du code de la commande publique<sup>95</sup>.

En 2022, la commune a également acquis, sur simple devis, une nacelle d'un montant de 88 600 € TTC (73 800 € HT) sans publicité ni mise en concurrence, alors que ce formalisme s'applique obligatoirement pour tout achat de fournitures supérieur ou égal à 40 000 HT<sup>96</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

---

<sup>93</sup> Clôture de l'aire de jeux (94 190,40 € TTC) et portillon (3 033,60 € TTC).

<sup>94</sup> Article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

<sup>95</sup> Notamment ses articles L. 2113-10, L. 2113-11 et R. 2121-4.

<sup>96</sup> Conformément à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

En outre, en l'absence de computation des seuils, la commune n'est pas en mesure de définir ses besoins récurrents sur plusieurs années. Or, pour des besoins récurrents pluriannuels, connus et prévisibles, il est de bonne gestion d'évaluer le besoin sur plusieurs années (en principe quatre ans) pour déterminer la procédure applicable.

Ainsi, s'agissant des dépenses d'entretien des véhicules (compte 61551), qui représentent en moyenne 48 000 € HT par an (soit 192 000 € sur quatre ans), les prestations sont exécutées sans publicité ni mise en concurrence préalables. Les prestations relatives à l'entretien des bâtiments (compte 615221) atteignant en moyenne 125 000 € HT par an (soit 500 000 € sur quatre ans) sont également exécutées sur simple devis, lors de la survenance du besoin. La commune doit identifier, au sein de cette nature comptable, les achats relevant d'un besoin homogène afin de déterminer le seuil de procédure et d'attribuer des marchés de service pluriannuels.

S'agissant de la maintenance de l'éclairage public, qui représente un montant annuel moyen de 36 000 € HT (soit 144 000 € HT sur quatre ans), la commune se fondait à tort jusqu'en 2020 sur un contrat conclu en 1980 pour payer les dépenses afférentes. Depuis 2021, elle fait intervenir cette même société sur la base de devis annuels enfreignant, au regard du montant et de la récurrence du besoin, les règles de la commande publique (computation des seuils, publicité et mise en concurrence). Cette même société intervient pour des prestations de maintenance et réparations diverses s'élevant en moyenne à 37 800 € HT par an. Ce besoin récurrent spécifique (représentant plus de 150 000 € HT sur quatre ans) devrait également faire l'objet d'un marché pluriannuel avec publicité et mise en concurrence.

La chambre engage donc la commune à lancer des procédures de marché public pour satisfaire ses besoins pluriannuels récurrents et prévisibles. La mise en place d'une nomenclature des achats permettra de procéder à une computation des besoins et de recourir à des marchés transversaux pour les prestations récurrentes, dans le respect du principe d'égalité d'accès à la commande publique.

**Recommandation n° 12.** : S'assurer du respect de la computation des seuils pour les achats publics et appliquer les procédures de marchés adéquates.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La fonction « achats » de la commune, qui n'est pas assez robuste pour une collectivité de cette taille, doit être renforcée et son organisation formalisée. La méconnaissance des règles de la commande publique et du fonctionnement des commissions appelle à une nécessaire professionnalisation.*

*La commune recourt parfois de manière injustifiée à des marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalables, notamment en raison de l'absence de recensement rigoureux des besoins. La chambre lui recommande de s'assurer du respect de la computation des seuils d'achat, y compris pour les besoins pluriannuels récurrents et prévisibles, ce qui constitue un préalable déterminant dans le choix de la procédure de passation adéquate.*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Finances.....	70
Annexe n° 2. Ressources humaines.....	72

## Annexe n° 1. Finances

Tableau n° 15 : Évolution des produits de gestion

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation
<b>Ressources fiscales<sup>97</sup></b>	<b>11 038 094</b>	<b>11 245 803</b>	<b>11 700 091</b>	<b>12 168 930</b>	<b>12 874 136</b>	<b>13 077 428</b>	<b>+18,5 %</b>
<i>Dont impôts locaux</i>	<i>8 398 311</i>	<i>8 628 949</i>	<i>9 086 428</i>	<i>9 599 745</i>	<i>10 441 302</i>	<i>11 033 124</i>	<i>+31,4 %</i>
<i>Dont prélèvements (SRU)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-289 142</i>	<i>-289 211</i>	<i>-295 856</i>	<i>/</i>
<i>Dont taxes (DMTO)</i>	<i>1 096 306</i>	<i>1 231 205</i>	<i>1 326 515</i>	<i>1 441 989</i>	<i>1 136 818</i>	<i>918 062</i>	<i>-16,3 %</i>
<i>Dont fiscalité reversée<sup>98</sup></i>	<i>855 301</i>	<i>709 537</i>	<i>578 626</i>	<i>670 841</i>	<i>670 841</i>	<i>670 841</i>	<i>-21,6 %</i>
<i>Dont autres taxes<sup>99</sup></i>	<i>688 175</i>	<i>676 111</i>	<i>708 521</i>	<i>745 497</i>	<i>914 386</i>	<i>751 257</i>	<i>+9,2 %</i>
<b>Ressources d'exploitation</b>	<b>1 401 685</b>	<b>1 350 523</b>	<b>1 914 072</b>	<b>1 780 520</b>	<b>2 323 422</b>	<b>2 104 589</b>	<b>+50 %</b>
<b>Ressources institutionnelles</b>	<b>3 321 686</b>	<b>3 373 088</b>	<b>3 288 849</b>	<b>3 355 644</b>	<b>2 785 334</b>	<b>2 849 367</b>	<b>-14,2 %</b>
<b>Autres produits<sup>100</sup></b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45 338</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>/</b>
<b>Total Produits de gestion</b>	<b>15 761 464</b>	<b>15 969 413</b>	<b>16 903 012</b>	<b>17 350 432</b>	<b>17 982 892</b>	<b>18 031 384</b>	<b>+14,4 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de gestion

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation
Charges de personnel	8 788 557	8 607 935	9 350 044	9 588 152	9 322 719	9 435 205	+7,4 %
Charges à caractère général	4 142 713	3 945 654	4 238 473	4 149 081	4 616 725	4 499 586	+8,6 %
Subv. de fonctionnement	975 367	908 671	804 492	810 665	873 529	740 262	-24 %
Autres charges de gestion et exceptionnelles	390 420	767 102	1 779 057	413 007	650 737	1 264 571	+224 %
<b>Total Charges de gestion</b>	<b>14 297 058</b>	<b>14 229 361</b>	<b>16 172 066</b>	<b>14 960 905</b>	<b>15 463 710</b>	<b>15 939 623</b>	<b>+11,5 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

<sup>97</sup> Nettes des restitutions.

<sup>98</sup> La fiscalité reversée est constituée de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire versées par l'EPCI, ainsi que du FPIC jusqu'en 2020.

<sup>99</sup> Principalement la taxe sur la consommation finale d'électricité.

<sup>100</sup> Travaux en régie.

Tableau n° 17 : Le financement des investissements

En euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
CAF brute	1 075 471	1 459 630	396 648	1 893 390	2 155 781	1 359 035	8 339 995
- Annuité en capital de la dette	725 251	804 696	764 999	684 494	699 375	765 879	4 444 693
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>350 220</b>	<b>654 933</b>	<b>-368 350</b>	<b>1 208 896</b>	<b>1 456 406</b>	<b>593 156</b>	<b>3 895 262</b>
Taxe d'aménagement	629 273	492 262	327 892	368 708	520 649	346 654	2 685 440
+ Fonds de compensation TVA	460 644	836 495	616 279	245 771	285 630	1 178 760	3 623 580
+ Subventions d'investissement reçues hors attrib. de compens.	677 521	510 992	19 301	513 309	2 793 009	679 242	5 193 374
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	94 796	178 518	195 338	250 128	109 740	198 663	1 027 182
+ Produits de cession	54 355	243 000	250 000	0	350 000	429 000	1 326 355
+ Autres recettes	8 662	7 203	2 174	51 940	215	0	70 194
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 925 251	2 268 470	1 410 984	1 429 856	4 059 243	2 832 320	13 926 124
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>2 275 471</b>	<b>2 923 404</b>	<b>1 042 633</b>	<b>2 638 752</b>	<b>5 515 649</b>	<b>3 425 476</b>	<b>17 821 386</b>
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y. c. travaux en régie)	55,8 %	185,5 %	43 %	32,6 %	60,1 %	105 %	/
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 079 033	1 576 090	2 422 616	8 090 446	9 175 615	3 241 478	28 585 278
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attrib. de compensation	23 870	162 400	66 156	23 796	60 559	92 537	429 318
- Participations et inv. financiers nets	680	0	0	0	10 742	-2 212	9 210
- Charges à répartir	0	263 306	0	0	0	0	263 306
+/- Variation autres dettes et cautionnements	29 281	23 013	77 921	58 569	47 097	45 994	281 875
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-1 857 392</b>	<b>898 594</b>	<b>-1 524 060</b>	<b>-5 534 059</b>	<b>-3 778 363</b>	<b>47 680</b>	<b>-11 747 601</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	36 241	-54 304	-10 748	30 059	1 248
- Reprise excédents capitalisés	0	396 895	124 366	0	0	0	521 261
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-1 857 392</b>	<b>501 700</b>	<b>-1 612 186</b>	<b>-5 588 364</b>	<b>-3 789 111</b>	<b>77 789</b>	<b>-12 267 614</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 000 000	0	0	4 000 149	3 100 000	241 978	9 342 127
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	142 608	501 700	-1 612 186	-1 588 214	-689 111	319 717	-2 925 487

Source : CRC, d'après les comptes de gestion. Hors retraitement de la CAF en 2024.

## Annexe n° 2. Ressources humaines

Tableau n° 18 : Écarts constatés dans le suivi des effectifs de la commune

En équivalents temps-plein travaillés (ETPT)

<i>Statut</i>	<i>Source</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Titulaires</i>	Compte administratif	188,65	190,25	182,85	182,65	179,4
	Bulletins de paye	182	193	185	182	181
	Rapport social	180,35	/	198	194	/
<i>Non-titulaires (de droit public)</i>	Compte administratif	1	1	1	12,52	0
	Bulletins de paye	35	35	46	49	42
	Rapport social	151	/	163,33	49,3	/

Source : CRC, d'après les comptes administratifs, rapports sociaux uniques et bulletins de paye.

**Tableau n° 19 : Coût estimé du non-respect du temps de travail (titulaires)**

	2024
<i>Nombre de jours de congés accordés<sup>101</sup></i>	32,1
<i>Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (228)</i>	7,1
<i>Écart en nombre d'heures (a)</i>	49,7
<i>Écart en heures lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (b)</i>	7
<i>Différence avec la durée légale du travail (1 607h) (a+b=c)</i>	56,7
<i>Durée de travail théorique de la collectivité (1 607-c)</i>	1 550,3
<i>Équivalents temps-plein travaillé (ETPT) des titulaires (d)</i>	182
<i>Volume d'heures perdues (c*d=e)</i>	10 262,7
<i>Sureffectif théorique (e/1 607=f)</i>	6,39
<i>Masse salariale des titulaires (g)</i>	7 544 520
<i>Coût moyen d'un agent titulaire (g/d=h)</i>	41 682,4
<b><i>Surcoût des congés supplémentaires et de la journée de solidarité (f*h)</i></b>	<b>266 194,3</b>

Source : CRC, d'après les comptes et données transmises par la commune.

**Tableau n° 20 : Coût estimé du non-respect du temps de travail (non-titulaires)**

	2024
<i>Nombre de jours de congés accordés</i>	29
<i>Écart avec le nombre de jours travaillés du régime légal (228)</i>	4
<i>Écart en nombre d'heures (a)</i>	28
<i>Écart en heures lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (b)</i>	7
<i>Différence avec la durée légale du travail (1 607h) (a+b=c)</i>	35
<i>Durée de travail théorique de la collectivité (1 607-c)</i>	1 572
<i>Équivalents temps-plein travaillé (ETPT) des non-titulaires (d)</i>	42
<i>Volume d'heures perdues (c*d=e)</i>	1 470
<i>Sureffectif théorique (e/1 607=f)</i>	0,91
<i>Masse salariale des non-titulaires (g)</i>	1 654 307
<i>Coût moyen d'un agent non-titulaire (g/d=h)</i>	39 388,3
<b><i>Surcoût des congés supplémentaires et de la journée de solidarité (f*h)</i></b>	<b>36 030,3</b>

Source : CRC, d'après les comptes et données transmises par la commune.

<sup>101</sup> 4 jours de fermeture de la mairie + 3,1 jours accordés en moyenne pour non-maladie = 7,1 jours.

**RÉPONSE DE MONSIEUR ALAIN DECANIS,  
ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE DE  
SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS  
DÉFINITIVES RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES  
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-MAXIMIN-  
LA-SAINTE-BAUME**

---

ARRIVEE LE 21/01/2026  
N° 2026-0053

Monsieur le Président  
Chambre Régionale des Comptes  
Provence Alpes Côte d'Azur  
17 rue de Pomègues  
13 295 MARSEILLE Cédex 08

Saint-Maximin-la-Sainte-Baume, le 21 JAN. 2026

**Objet :** Réponses relatives aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume

**Vos réf. :** GREFFE/JA/HT/n°1169 du 28 novembre 2025

**Nos réf. :** AD/TV/AV - le 21 janvier 2026 / n°123

Monsieur le Président,

Nous avons reçu le 24 décembre 2025 le rapport d'observations définitives que votre juridiction a arrêté concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume.

Je tire pour ma part un constat tout à fait positif de ce contrôle qui servira en tout état de cause la collectivité, à améliorer la gestion et les comptes de la commune. La mission réalisée par la Chambre apporte ainsi une valeur ajoutée à nos services qui ont d'ores et déjà pris en considération plusieurs des recommandations formulées lors du contrôle.

Je tiens à vous soumettre en annexe de ce courrier les quelques observations relatives à ce rapport définitif que je souhaitais porter à votre connaissance.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma respectueuse considération.

Le Maire de Saint-Maximin-la-Sainte-Baume,  
**Alain DECANIS**



## ANNEXE AU COURRIER RELATIF AUX REPONSES AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CRC CONCERNANT LE CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-MAXIMIN-LA-SAINTE-BAUME

### PARTIE GOUVERNANCE ET ORGANISATION DE LA COMMUNE

Le **point 2.3.1 (p17)** fait mention d'un positionnement du service police municipale directement sous l'autorité de Monsieur le Maire. Les organigrammes (jusqu'en 2023) transmis font bien apparaître deux liens hiérarchiques : la Directrice Générale des Services et Monsieur le Maire. Concernant le service « allô Mr le Maire » aucun organigramme communiqué ne fait apparaître un double rattachement au DGS et au cabinet du Maire.

Toujours dans le **point 2.3.1 (p18 – 1<sup>er</sup> paragraphe)** nous souhaitons apporter des précisions permettant un éclairage plus détaillé de la situation relative à la vacance de poste de Directeur des Services Techniques.

Ainsi, il est à noter que trois procédures de recrutement ont tout de même été conduites pendant la période citée.

Suite à l'élection de Mr le Maire en juillet 2020 une procédure a été lancée en octobre 2020. Un DST a été recruté au 1<sup>er</sup> janvier 2021, il a effectué une mutation au 1<sup>er</sup> septembre 2021.

Le poste est resté vacant, une nouvelle procédure a été lancée en octobre 2022 qui s'est avérée infructueuse (entretiens avec deux candidats).

Une procédure a été lancée quelques mois plus tard, en mars 2023. Elle a permis le recrutement de [REDACTED] (considérant le délai de mutation entre collectivités). En février 2025, cet agent n'a plus souhaité occuper l'emploi fonctionnel de DST.

A nouveau dans le **point 2.3.1 (p18 – 2<sup>ème</sup> paragraphe)** nous souhaitons préciser que le service de la police municipale, qui a pris la gestion de l'occupation du domaine public, est géré par un agent de catégorie B, correspondant à la situation précédente.

### PARTIE INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES

Concernant les restes à réaliser en recettes, page 26, il est à mentionner que les **RAR** relatifs aux cessions, bien que fondés sur des bases juridiques jugées insuffisantes selon le rapport, **ont néanmoins été réalisés**, à l'exception de la parcelle AR807, Chemin des Fontaines, restée bloquée en raison de l'interdiction préfectorale de délivrer des permis de construire.

### CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA SITUATION FINANCIERE(p 40)

Il convient de préciser que dans ce contexte, la dette a augmenté de :

- a. 33% du 31/12/2019 au 31/12/2024 (cf. p 6),
- b. 16.24% du 31/12/2020 au 31/12/2024,
- c. 7.25% du 31/12/2020 au 31/12/2025 si on prend en compte le remboursement du prêt de 1.100.000.00 €.

### PARTIE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Dans le **point 5.1.2. (p41)** il est question de la tenue des dossiers. Nous précisons, qu'à ce jour, les observations ont été prises en compte, les dossiers sont totalement regroupés.

Concernant les autorisations spéciales d'absences du bureau de l'association du Comité d'action sociale (C.A.S.), citées au [point 5.2.6. \(p45\)](#), nous souhaitons apporter un complément d'information permettant une meilleure compréhension des pratiques. Les membres du bureau du C.A.S. sont élus dans le cadre d'élections organisées par la collectivité tous les six ans.

Des agents volontaires se présentent, 10 sont élus (considérant le nombre de voix).

Ces agents ont vocation à conduire des actions relatives à un Comité d'entreprise à l'aide d'une subvention communale (faisant l'objet d'une convention annuelle).

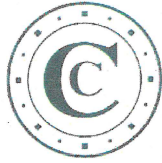
A ce titre, les agents élus ne sont pas détachés par la collectivité, ils agissent sur leur temps de travail pour conduire des actions d'œuvres sociales pour les agents de la collectivité.

Nous souhaitons apporter une précision dans la phrase suivante du [point 5.4.1. \(p50\)](#) : « La plupart des agents titulaires concernés [...] sont demeurés agents communaux en 2023 malgré le transfert complet des compétences à l'EPCI. » Les agents n'ont pas été transférés conformément à leur demande et comme la réglementation le prévoyait.

La commune a déjà pris en compte les observations liées au Plan de formation ([point 5.4.3. p53](#)) pour la rédaction du plan 2026-2028 : une partie rédigée permettant de fixer les orientations de la commune a été faite.

Concernant le [point 5.6.2.3. \(p60\)](#) relatif à la prime de fin d'année il est à noter que le précédent rapport de la Chambre Régionale des Comptes (publié le 22/02/2018) mentionne en sa page 52 que le complément de rémunération n'appelle pas d'observation. La situation est strictement identique depuis.

Chambre régionale  
des comptes  
Provence-Alpes-Côte d'Azur



**Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur**

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[paca-courrier@crtc.ccomptes.fr](mailto:paca-courrier@crtc.ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>